

Rev. española de ciencia política

v. 44 (2017)

Artículos

Hacia una teoría ideacional de la difusión institucional. La adopción y adaptación del presidencialismo en América Latina durante el siglo XIX.....p. 13 – 41
Adolfo Garcé

Re-conceptualizing populism: Bringing a multifaceted concept within stricter borders. . p. 43 - 65
Davide Vittori

Desacuerdos fácticos, responsividad y calidad de la democracia. La experiencia del desendeudamiento argentino (2003-2014)..... p. 67 - 96
Dante Avaro

Políticas públicas y producción de espacios de vulnerabilidad. La construcción de la mujer-madre en el discurso político en España..... p. 97 - 120
Silvia López-Rodríguez

Determinantes geográfico-políticos de la acción violenta guerrillera: un análisis de la concurrencia regional de guerrillas y paramilitares en el conflicto colombiano..... p. 121 - 149
Jerónimo Ríos

El diputado seguidor: representación política particularista en el Congreso de la República Dominicana (1998-2010)..... p. 151 - 179
Ana B. Benito

Voluntariedad, género e interés por la política en el asociacionismo de Japón. Un estudio de caso..... p. 181 - 200
Kyoko Ito-Morales, Rafael Vázquez-García

Sección monográfica

LA IZQUIERDA EN ESPAÑA E ITALIA TRAS LA CRISIS: PARTIDOS Y ESTRATEGIAS (introducción)
.....p. 211 - 217

Jorge Del Palacio Martín, Carlos Rico Motos

La trayectoria del discurso de Podemos: del antagonismo al agonismo.....p. 219 - 246

Javier Franzé

El Partido Socialista Obrero Español: de la hegemonía a la decadencia.....p. 247 - 273

Santiago Delgado-Fernández, Ángel Cazorla-Martín

The Italian Democratic Party, its nature and its Secretary.....p. 275 - 299

Gianfranco Pasquino, Marco Valbruzzi

Recensiones

Gobernando el vacío: la banalización de la democracia occidental / Peter Mair. Madrid: Alianza Editorial, 2013, 176 pp.....p. 303 –306

Fernando Casal Bértoa

Il partito democratico secondo Matteo / Gianfranco Pasquino and Fulvio Venturino (eds.). Bologna: Bononia University Press, 2014, 242 pp.....p. 307 –310

Massimiliano Malvicini

Il Partito del Capo: da Berlusconi a Renzi / Fabio Bordignon. Sant’Arcangelo di Romagna: Maggioli, 2014, 280 pp. (Desintermediación y personalización política en la Italia post-Mani Pulite).....p. 311 –314

Andrea Betti

Die Linke. Willensbildung in einer ideologisch zerstrittenen Partei / Torsten Oppelland y Hendrik Träger. Baden-Baden: Nomos Verlag, 2014, 264 pp.....p. 315 –318

Roberto Inclán

Democracy and the politics of electoral system choice. Engineering electoral dominance / Amel Ahmed. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, 228 pp.....p. 319 –323

Ignacio García Marín

Hacia una teoría ideacional de la difusión institucional. La adopción y adaptación del presidencialismo en América Latina durante el siglo XIX

Towards an ideational theory of institutional diffusion. The adoption and adaptation of presidentialism in Latin America during the 19th century

ADOLFO GARCÉ

Universidad de la República, Montevideo

Cómo citar/Citation

Garcé, A. (2017). Hacia una teoría ideacional de la difusión institucional. La adopción y adaptación del presidencialismo en América Latina durante el siglo XIX. *Revista Española de Ciencia Política*, 44, 13-41.

Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.44.01>

Resumen

Las teorías de difusión han prestado relativamente poca atención hasta la fecha a la diseminación de instituciones políticas. Asimismo, han ofrecido mejores explicaciones de los procesos de adopción que de los de adaptación. La construcción de las instituciones políticas en América Latina y el Caribe después de las guerras de independencia ofrece una excelente oportunidad para elaborar teoría corrigiendo esos sesgos. El modelo presidencialista norteamericano fue adoptado por los países de América Latina durante el siglo XIX, pero con adaptaciones, en el sentido de que las «copias» tuvieron diferencias fundamentales respecto al paradigma original. El presidencialismo latinoamericano asigna al presidente un papel sensiblemente mayor que el norteamericano en la dinámica del gobierno. Los factores ideacionales no solamente explican la opción inicial por el presidencialismo. Además, contribuyen a explicar el sentido y la intensidad de la profunda mutación experimentada por el modelo de Filadelfia.

Palabras clave: teorías de difusión, presidencialismo, América Latina, ideas, instituciones.

Abstract

Diffusion theories have paid little attention to the dissemination of political institutions, so far. Moreover, they have offered better explanations of processes of adoption than adaptation

ones. The creation of political institutions in Latin America after the wars of independence provides an excellent opportunity for theory-building while correcting these biases. The USA presidential model was adopted by Latin American countries during the XIX century, but with certain adaptations, in the sense that the “copies” had fundamental differences from the original paradigm. Latin American presidentialism grants the president a significantly greater role in the dynamics of government than the American one. Ideational factors explain not only the initial choice for presidentialism; but they also contribute to explaining the meaning and intensity of the deep mutation experienced by the Philadelphia model.

Keywords: diffusion theory, presidentialism, Latin America, ideas, institutions.

INTRODUCCIÓN

Historiadores, constitucionalistas y politólogos aceptan que las nuevas repúblicas latinoamericanas, después de las guerras de independencia, adoptaron el modelo presidencialista norteamericano adaptándolo al contexto regional y local (Bethell, 1991; Wiarda, 2001; Drake, 2009; Weyland, 2011; Gargarella, 2013; Negretto, 2013a). Cada proceso nacional fue diferente. Ninguna «copia» fue idéntica a la otra. Pero, en líneas generales, hacia mediados del siglo XIX, y después de experimentar distintas fórmulas institucionales orientadas a minimizar el poder de los presidentes (Crespo, 2013), las versiones latinoamericanas del presidencialismo terminaron incrementándolo (Negretto, 2013b).

Pese a los procesos de innovación institucional verificados tanto en Estados Unidos como en los presidencialismos latinoamericanos, esta diferencia inicial tendió a persistir (Cheibub *et al.*, 2011; Gargarella, 2013:156). En Estados Unidos, muy especialmente, a partir de los años treinta del siglo XX, el poder de la presidencia ha ido en aumento (Burke, 2016). El presidente encabeza una estructura administrativa poderosa e incide en la opinión pública a través de los medios de comunicación (Wilson, 1992: 290). También juega un papel central en la política exterior y deja su huella en las políticas públicas domésticas a través de mecanismos como las directivas unilaterales (Morgens-tern *et al.*, 2013: 52-57). Por su parte, los presidencialismos latinoamericanos han conocido numerosas reformas a lo largo del siglo XX. Aunque algunas de ellas han ido en la dirección de incrementar el papel de los congresos, otras han tendido a fortalecer el poder presidencial (Negretto, 2009). Pero ninguno de estos procesos de cambio alteró la distinción inicial entre ambos formatos institucionales: mientras el norteamericano asigna un lugar central al Congreso, el presidencialismo latinoamericano gira en torno al presidente. Por eso, y llevando este argumento hasta el final, Cheibub *et al.* (2011) afirman que los presidencialismos latinoamericanos constituyen un *tipo de gobierno* en sí mismo, distinto al presidencialismo norteamericano (mismo género, diferente especie)¹.

1. En su excelente discusión de los presidencialismos latinoamericanos, Jorge Lanzaro (2003) tomó un camino diferente. En lugar de insistir en el contraste entre el «tipo latinoamericano» y

Los presidentes de América Latina disponen, en general, de mayores poderes en términos institucionales que el presidente de los Estados Unidos (Shugart y Carey, 1992). Cuando, además, existen sistemas de partidos políticos poderosos y prácticas de disciplina partidista, el poder político efectivo del presidente termina siendo todavía más notable. Una de las diferencias que más ha llamado la atención de los expertos se refiere a los poderes de emergencia: en los presidencialismos latinoamericanos tienden a ser mayores y más fácilmente accesibles por parte del presidente que en el modelo norteamericano (Cheibub *et al.*, 2011: 1721-1724). De todos modos, el ámbito en el que más se distinguen ambos sistemas es en la dinámica del proceso legislativo. A diferencia de sus pares norteamericanos, los presidentes latinoamericanos desempeñan un papel central en el proceso legislativo (Cheibub *et al.*, 2011). En primer lugar, porque pueden iniciar la legislación. En segundo, porque en la mayoría de los casos disponen de una potestad adicional: pueden incorporar modificaciones a la legislación parcialmente vetada (*amendatory observations*)².

La magnitud de las diferencias contrasta con la debilidad de los argumentos teóricos que se han ensayado para explicarlas. ¿Por qué, si las instituciones políticas de América Latina tomaron como modelo principal durante el siglo XIX la Constitución de Filadelfia (1787), los presidentes latinoamericanos han sido históricamente, y siguen siendo todavía hoy en términos generales, más poderosos que el presidente norteamericano? ¿Por qué el modelo de Filadelfia, que Woodrow Wilson denominara como «congresional» (precisamente, para subrayar el papel central del Congreso)³, en su viaje hacia el sur a lo largo del siglo XIX terminó teniendo como centro de gravedad la figura del presidente? Es probable que, como ha señalado la historiografía, haya que tomar en cuenta el peso del contexto. Pero, en ese caso, ¿cuáles serían los aspectos del contexto regional que explican mejor la distancia entre original y copias? ¿De qué modo específico, esto es, a través de qué mecanismos causales opera la influencia del contexto?

el norteamericano, él prefirió distinguir entre «tipos de presidencialismo» (más o menos pluralistas) en América Latina.

2. Forma parte, en la actualidad, de los poderes legislativos del presidente en doce países de América Latina (Morgenstern *et al.*, 2013: 60). La potestad de modificar la legislación es una creación de Simón Bolívar. Aparece por primera vez en 1826, en su proyecto de constitución para Bolivia. Esta innovación también fue rápidamente replicada en las constituciones de otros países de la región como Perú (1826), Chile (1828), Uruguay (1830), Ecuador (1843), Costa Rica (1848) y México (1857). Véase Alemán y Tsebelis (2005: 19).
3. El presidente en el modelo de Filadelfia es un actor relevante, pero nunca es más importante que el Congreso. Por eso mismo, Woodrow Wilson, a fines del siglo XIX afirmó que el Congreso es «incuestionablemente la fuerza predominante y controladora por excelencia, el centro y la fuente de todo asunto y de todo poder regulador». El norteamericano, más que un sistema presidencial era, según él, «congresional»: «Los representantes del pueblo son la autoridad suprema en todos los asuntos de gobierno, mientras que la Administración es meramente la parte burocrática del Gobierno». Las frases de Woodrow Wilson pertenecen a su obra *Congressional Government: A Study in American Politics*, cuya primera edición se realizó en 1885. Fueron citadas por Robert Dahl (1993: 85-86).

Este conjunto de preguntas no solamente tiene importancia desde el punto de vista histórico, es decir, para comprender la evolución institucional de cada país. Además, ofrece una excelente oportunidad para desarrollar la teoría de difusión en nuevas direcciones. En primer lugar, *invita a ampliar el alcance* de estas teorías, incorporando la adopción de instituciones políticas entre los potenciales procesos que explicar. El estudio de la adopción del presidencialismo en América Latina en el siglo XIX ilustra con claridad hasta qué punto las teorías de difusión, nacidas en el ámbito de las relaciones internacionales y crecientemente empleadas para explicar procesos de cambios en políticas públicas, podrían dar cuenta, también, de procesos de selección de instituciones. En segundo, *permite desarrollar los mecanismos causales* de la adaptación de los modelos copiados. Para explicar por qué el modelo norteamericano, al desembarcar en el sur, mutó en cierta dirección específica y no en otra, hay que tomar en cuenta muy particularmente el contexto ideacional heredado de los tiempos coloniales.

El objetivo de este artículo es contribuir con estos desarrollos teóricos. Para ello se estructura del modo siguiente. Además de esta introducción y de las conclusiones, se dedica una sección a cada uno de estos dos debates. En la primera se presenta la teoría sobre difusión y se argumenta por qué la ola de instalación de instituciones presidencialistas sigue el patrón y los mecanismos causales habitualmente desarrollados en estas teorías. En términos metodológicos se trata, sencillamente, de extender el uso de una teoría existente a nueva evidencia empírica. En la segunda sección se formula una *hipótesis ideacional* sobre el proceso de adaptación estudiado. La tradición política colonial, es decir, la conceptualización del monarca como jefe de la administración y figura central del proceso legislativo, se vació en el molde de Filadelfia. Pero, antes de desarrollar estos dos aspectos del argumento, es imprescindible enmarcarlo en el debate teórico respecto al vínculo entre ideas e instituciones.

El papel de las ideas en la adopción y adaptación de modelos institucionales externos

El argumento central de este texto es que los factores ideacionales, además de explicar la opción inicial por el género presidencialista, ayudan a entender la especie concreta de presidencialismo configurada en el sur. Por tanto, este artículo forma parte de la corriente teórica que subraya el poder político de las ideas⁴. Se asume, en particular, que entre ideas e instituciones existe un vínculo causal estrecho. Es posible explicar endógenamente el cambio institucional, como argumentaron, entre otros, Greif y Laitin (2004). Pero, en la medida en que las instituciones generan inercia, a la

4. Tras la huella de Peter Hall, entre los autores que subrayan el poder político de ideas y discursos destacan Daniel Béland, Mark Blyth, Robert H. Cox, Colin Hay, Vivien Schmidt, Kathryn Sikkink y Sven Steinmo. Al lector interesado en acercarse a este debate teórico le recomiendo muy especialmente el libro de Béland y Cox (2011) y el institucionalismo discursivo elaborado por Vivien Schmidt (2008). Publiqué una síntesis del estado del arte sobre el poder político de ideas y discursos en Garcé (2015).

hora de estudiar procesos concretos de cambio institucional los autores frecuentemente terminan acudiendo a los impulsos exógenos aportados por las ideas de los actores (Schmidt, 2010). El papel de las ideas en el cambio institucional aumenta en situaciones de crisis e incertidumbre (Blyth, 2002).

Ni las ideas ni las instituciones son epifenómeno de los intereses de los actores. Según Weyland (2011) el cálculo racional puede explicar «la demanda», es decir, por qué los actores prefieren ciertas instituciones a otras (es razonable pensar que actores racionales optarán por instituciones que preserven o incrementen su influencia política). Pero las estrategias de supervivencia política no son suficientes para explicar por qué los actores adoptan una forma específica de maximizar su influencia y no otra (Sikkink, 1991: 18). Por eso, según Weyland, para entender la selección de instituciones, además de la demanda, hay que tomar en cuenta la «limitada e “impredecible” oferta de ideas [...]». La difusión de modelos externos puede jugar, en ese sentido, un papel central: «Las ideas y su frecuente oferta desde fuentes externas pueden así ayudar a mantener al institucionalismo fuera del remolino de la endogeneidad. La aparición de un modelo extranjero constituye un factor exógeno que no puede derivarse exclusivamente de las preferencias y el poder de los actores políticos internos» (2011: 122-123).

Los modelos institucionales atraviesan fronteras y cristalizan en instituciones. Cada contexto local deja su huella en la réplica. Factores «materiales» como el diseño institucional, los intereses de los actores y las relaciones de poder pueden explicar las diferencias entre el original y las réplicas locales (Weyland, 2007: 58-66). Pero entre uno y otros pueden mediar también factores ideacionales. Este punto ha sido formulado recientemente por Klingler-Vidra (2015). Según ella, la «racionalidad contextual» puede jugar un papel fundamental transformando significativamente el modelo original⁵.

El caso de la difusión del presidencialismo en América Latina durante el siglo XIX sugiere que puede ser necesario tomar en cuenta el contexto ideacional para explicar por qué las réplicas se desvían respecto al paradigma original en un sentido específico y no en otro.

LA DIFUSIÓN DEL PRESIDENCIALISMO EN AMÉRICA LATINA

De la difusión de políticas a la difusión de instituciones

La literatura sobre difusión muestra asimetrías llamativas. Tuvo un desarrollo mucho más intenso en el campo de las relaciones internacionales –en el que nació,

5. En palabras de dicha autora: “[...] policymakers are ‘contextually rational’ as they systematically adapt models to a degree and direction in line with their normative framework. The significance of this distinction is that it expects that learning processes lead policy-makers in different jurisdictions to make unique, potentially significant, adjustments to policy templates” (Klingler-Vidra, 2015: 9).

como nos recuerdan Marsh y Sharman (2009)– y en el de las políticas públicas –hacia donde avanzó rápidamente– que en el de las instituciones políticas.

Es imposible dar cuenta de la producción sobre difusión de políticas en apenas un párrafo. De todos modos, vale la pena mencionar algunos ejemplos para ilustrar la enorme variedad de procesos de difusión que han venido siendo estudiados durante los últimos años: transferencias condicionadas (Sugiyama, 2011), procesos de privatización de la seguridad social (Brooks, 2005), mecanismos de financiación de hospitales (Gilardi *et al.*, 2009), políticas y tecnologías de regulación en los capitalismos contemporáneos (Levi-Faur, 2005), tratados bilaterales de inversión (Elkins *et al.*, 2006), privatización de telecomunicaciones (Schmitt, 2011), políticas económicas promercado (Simmons y Elkins, 2004), instrumentos de política ambiental (Tews *et al.*, 2003), políticas laborales en la Unión Europea (Casey y Gold, 2005), políticas antilavado de dinero en países en desarrollo (Sharman, 2008), control del tabaquismo (Shipan y Volden, 2006) y políticas energéticas en los Estados Unidos (Matisoff y Edwards, 2014).

Meseguer y Gilardi, apenas en nota al pie, señalan que «siguen siendo raros los estudios sobre la difusión de las instituciones políticas» (2008: 318). El de la difusión de instituciones no es, de todos modos, un casillero vacío. Existe, al menos desde *la tercera ola* de Samuel Huntington (1994), una discusión muy interesante sobre difusión de la democracia. Brinks y Coppedge argumentaron, sobre esto, que «diffusion is no illusion» (2006: 463). Weyland (2014) rastreó olas de cambio de régimen político desde las revoluciones europeas de 1848 a las transiciones en América Latina. Lijphart, por su parte, asumió con total naturalidad que «el modelo de Westminster, originado y desarrollado en el marco de la política británica, ha sido en extremo influyente fuera del Reino Unido» (1987: 32).

Durante los últimos años, esta pista ha comenzado a ser explorada más sistemáticamente. Lundell (2010) analizó los cambios en los sistemas de elección de parlamentos en dieciocho países entre 1945 y 2007. Norris (2013) examinó la difusión de estándares internacionales de «integridad electoral»⁶. Bush (2011) discutió las causas de la propagación de las cuotas de género desde 1970 en adelante. Bol *et al.* (2015) mostraron que en la Europa de la segunda posguerra ocurrió un proceso de difusión de innovaciones en los sistemas electorales orientados a atemperar los efectos de la representación proporcional sobre el formato del sistema de partidos.

Siguiendo la huella de Horowitz (2009), Elkins está desarrollando un ambicioso programa de investigación sobre la difusión de las constituciones. Justificando su enfoque escribió: «Es bien conocido que las ideas constitucionales viajan fácilmente a través de las fronteras. De todos modos, hasta ahora los académicos han carecido, incluso, de evidencia básica respecto a los patrones de similitud en el tiempo y

6. El concepto «integridad electoral» es un desarrollo de la vieja idea de las «elecciones limpias y justas». Véase: <https://sites.google.com/site/electoralintegrityproject4/about-this-project>.

espacio»⁷. Elkins argumenta que, a diferencia de lo que ocurrió en América Latina, los países europeos no tendieron a adoptar el modelo constitucional norteamericano. Durante la primera mitad del siglo XIX, las constituciones más influyentes en Europa fueron las de Francia (1791), España (1812) y Bélgica (1831).

¿Cómo reconocer y explicar procesos de difusión?

Según Weyland, los procesos de difusión se reconocen fácilmente por tres rasgos distintivos. En primer lugar, en el plano temporal, se caracterizan por tener forma de «ola». La innovación adoptada por una nación, poco a poco, va siendo imitada por otras. En determinado momento el ritmo se acelera para, después, empezar a caer. En segundo lugar, en el plano geográfico, se distinguen por su «clusterización» regional. Existe un «efecto frontera»: las innovaciones atraviesan fronteras, circulando entre países vecinos. En tercer lugar, en el plano sustantivo, porque propagan innovaciones similares entre países diferentes. Este es uno de los aspectos más interesantes del enfoque teórico. La teoría de difusión ayuda a entender por qué países con diferencias grandes en variables claves adoptan políticas (o instituciones) similares. Desde luego, la teoría de difusión admite que existen procesos locales de adaptación (Weyland, 2007: 58-66). Durante los últimos años, nuevas investigaciones de corte empírico han insistido en que las diferencias entre las sucesivas copias pueden, incluso, ser muy significativas (Klingler-Vidra, 2015).

Los estudiosos de procesos de difusión han investigado sobre mecanismos causales. Analizando críticamente la literatura reciente, Meseguer y Gilardi sostienen que los mecanismos causales más utilizados son: coerción, emulación, competición y aprendizaje. Definieron cada mecanismo en los términos siguientes:

En pocas palabras, la *coerción* es la imposición de medidas a gobiernos nacionales por parte de organizaciones internacionales o países poderosos. La *emulación* es un proceso por el cual las políticas se difunden porque son valoradas socialmente, al margen de las funciones que desempeñen. La difusión vía *competición* es el proceso por el cual los gobiernos que pelean por los mismos recursos adoptan las posiciones de sus rivales por temor a sufrir pérdidas económicas si se desvían de ellas. Por último, el *aprendizaje* es un proceso en el cual la experiencia de los demás brinda información pertinente acerca de los resultados de una política determinada (2008: 320).

Weyland (2007), por su parte, distingue entre cuatro enfoques: a) *presión*: la presión ejercida por parte de un poder influyente obliga a otros adoptar ciertas innovaciones; b) *promoción*: la promoción de nuevas ideas (creencias, valores, normas) desde países «centrales» a «periféricos» va cambiando el sentido común respecto a qué se

7. Según mi propia traducción del original: "It is well known that constitutional ideas travel easily across contexts. However, scholars until now have lacked even basic empirical evidence regarding the patterns of constitutional similarity across time and space" (Elkins 2010: 969).

considera «apropiado»; c) *aprendizaje racional*: la decisión de «importar» ciertas innovaciones se fundamenta en un análisis comprensivo de los costos y beneficios de las alternativas posibles, y d) *heurística cognitiva*: los actores deciden qué innovaciones adoptar buscando maximizar sus beneficios, pero a partir de información limitada, sesgada por tres «atajos cognitivos». Presión y promoción, son mecanismos «verticales». Aprendizaje racional y heurística cognitiva, mecanismos «horizontales».

Este último marco teórico es el preferido por Weyland. La primera heurística (disponibilidad) ayuda a entender la «clusterización» geográfica del proceso de difusión. Los eventos más próximos (porque se verifican en países vecinos) o más llamativos (porque ocurren en países prestigiosos y percibidos como «líderes») capturan en mayor medida que otros la atención de las élites. La segunda heurística (representatividad) contribuye a entender el *timing* de la difusión. Cuando una experiencia disponible es evaluada como exitosa, otros países pueden considerarla «representativa» y adoptarla antes de poder hacer una evaluación exhaustiva (2007: 48). La tercera heurística (anclaje) ayuda a explicar qué tipo de «solución» se disemina atravesando fronteras. La copia que circula no es perfectamente idéntica al original, pero las modificaciones son marginales. Como se verá más adelante, las tres heurísticas cognitivas empleadas por Weyland en sus elaboraciones sobre difusión ayudan a esclarecer la dinámica de la adopción del presidencialismo en la región en el período seleccionado. Sin embargo, es insuficiente para explicar la adaptación local.

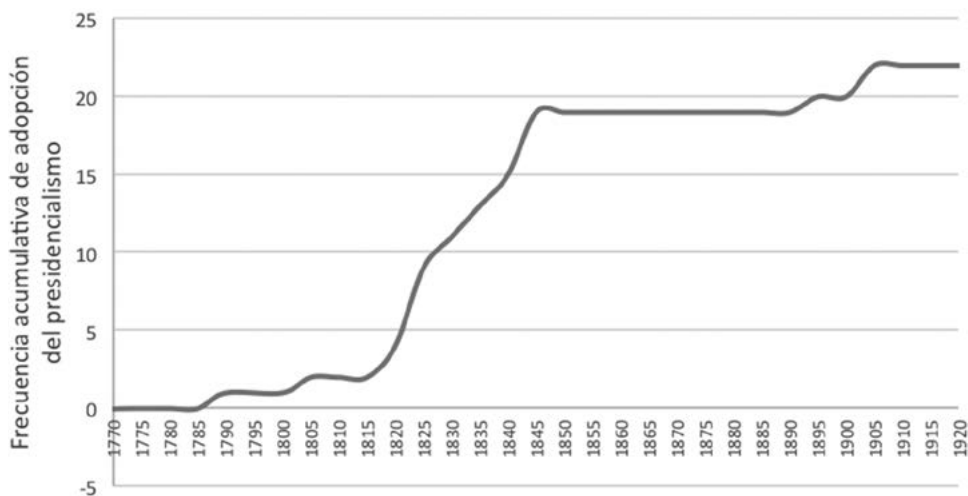
La evidencia histórica

En la secuencia de adopción del modelo de Filadelfia pueden reconocerse los tres rasgos clásicos de cualquier proceso de difusión: a) patrón temporal con forma de «ola»; b) «clusterización» geográfica, y c) adopción de soluciones similares en países distintos. Esta conclusión se apoya en un análisis de contenido de las primeras constituciones de cada país buscando determinar cuál de ellas presenta dos rasgos básicos del régimen creado en la Convención de Filadelfia: a) separación de poderes, y b) jefe de Gobierno electo popularmente y con mandato rígido (ver anexo, tabla 1).

En el gráfico 1 se representa la frecuencia acumulativa de adopción de constituciones presidencialistas entre 1780 y 1920 en las Américas y el Caribe. La curva exhibe la típica forma de «S» inclinada que caracteriza a los procesos de difusión. Hacia 1790 había un solo país con instituciones presidencialistas: Estados Unidos. Poco a poco el paradigma fue viajando hacia el Sur. A principios del siglo XIX sirvió de inspiración a la constitución de Haití (1806). En 1811 Venezuela aprobó su primera constitución como país independiente. Aunque no puede ocultar su tributo al modelo norteamericano (federación, independencia de poderes, parlamento bicameral), presenta algunas diferencias significativas con él. La más interesante es la composición del Poder Ejecutivo: propone que esté «depositado en tres individuos electos popularmente» (art. 72). En 1819 se aprobó la «Constitución de las Provincias Unidas de Sudamérica» en el territorio del antiguo Virreinato del Río de la Plata. La Constitución distingue entre tres poderes separados, estando el

GRÁFICO 1.

LA DIFUSIÓN DEL PRESIDENCIALISMO EN LAS AMÉRICAS Y EL CARIBE



Fuente: elaboración propia a partir de los datos presentados en el anexo.

Legislativo, a su vez, compuesto por senadores y diputados (art. 3). A la cabeza del Poder Ejecutivo instituye, en vez de un presidente, la figura del director (art. 56), electo por el Parlamento, con una duración de cinco años y que admite una única reelección.

La ola cobra energía

Durante la década de los años veinte del siglo XIX, la difusión del presidencialismo en la región se acelera. Entre 1820 y 1845 catorce países adoptaron constituciones presidencialistas. En 1821 se aprobó la Constitución de Colombia, que establece un Gobierno «popular representativo», «dividido para su administración en Ejecutivo, Legislativo y Judicial» (art. 10). Instituye un parlamento bicameral (senadores y diputados) y un presidente electo en Asambleas Provinciales con un mandato de cuatro años y posibilidad de una única reelección inmediata (art. 107). En 1822 se aprobó la Constitución de Chile. Se consagra la separación de poderes (art. 12), se crea un Parlamento bicameral (senadores y diputados, art. 17). Como en la Constitución aprobada tres años antes en las Provincias Unidas se prevé un director supremo (art. 80). Es elegido por el Congreso, su mandato dura seis años y puede ser reelecto una vez solamente y por cuatro años más (art. 81). En 1823 es el turno de Perú. La Constitución peruana establece un Gobierno «popular representativo» (art. 27), con tres poderes independientes (art. 28 y 29). El proceso legislativo recae en manos del Congreso de Diputados. Pero se instituye, además, un «Senado Conservador» con funciones de superintendencia (art. 87 a 94). Esta solución fue adoptada un año después en la Constitución de la República Federal de Centro

América, que abarcaba los territorios que hoy corresponden a Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Guatemala. Se establece un Gobierno «federal, representativo y popular» (art. 8). El presidente, elegido popularmente (Juntas), dura cuatro años y puede ser reelecto de inmediato por una sola vez. También en 1824 se aprobó la primera Constitución presidencialista de México, que establece una «república representativa, popular, federal» (art. 4), dividiendo el «supremo poder de la federación en ejecutivo, legislativo y judicial» (art. 6), y el Congreso en diputados y senadores (art. 7). Se instaura la figura del presidente, y se permite su reelección inmediata.

La ola en los años 30

En 1830 fueron adoptadas otras tres constituciones presidencialistas. La de Uruguay establece un Poder Legislativo bicameral, con representantes y senadores (art. 16). Crea el cargo de presidente (art. 72), con un mandato de cuatro años, permitiendo su reelección mediata. También Venezuela y Ecuador adoptan constituciones presidencialistas, luego de escindirse de Colombia. Más allá de similitudes tienen al menos dos diferencias significativas. El Poder Legislativo es unicameral en Ecuador y bicameral en Venezuela. En ambos, el presidente es electo por mayoría especial de dos tercios, pero del Congreso en Ecuador (art. 26, inciso 12) y de los colegios electorales en Venezuela (arts. 105 y 106). En 1831 es el turno de Bolivia, que consagra un Gobierno «republicano, popular representativo», con tres «altos poderes», «Legislativo, Ejecutivo y Judicial» (art. 8) que no podrán «excederse de los límites establecidos» por la Constitución (art. 9). El presidente es electo por «Juntas Electorales» y puede ser reelecto de inmediato. El Poder Legislativo se divide en dos cámaras, representantes y senadores (art. 17). La fragmentación de la República Federal de Centro América tiene como consecuencia la adaptación de nuevas constituciones presidencialistas durante la década del 30». A medida que se van independizando, cada uno de los nuevos Estados adopta el paradigma presidencialista. Las instituciones presentan algunas diferencias. Mientras que Guatemala, Honduras y El Salvador se inclinan por la figura del presidente, Costa Rica instituye un jefe supremo y Nicaragua un director. La mayoría opta por el bicameralismo al estilo norteamericano, pero Honduras establece un congreso unicameral (art. 17, Cámara de Representantes).

La ola pierde energía

Después de la aprobación de la Constitución guatemalteca en 1845, hay que esperar a la década de los noventa del siglo XIX para comprobar la adopción de una nueva constitución presidencialista en nuestra región. La Constitución brasileña de 1891 es consecuencia directa de la proclamación de la República en 1889. Establece un régimen federal (art. 1). El Congreso Nacional tiene dos cámaras, diputados y senadores (art. 16). El mandato del presidente (art. 41) dura cuatro años y puede ser reelecto de inmediato. Dos independencias comparativamente tardías, la de Cuba y la de Panamá,

traen aparejadas las dos últimas constituciones presidencialistas de este registro. En Cuba el Poder Legislativo se organiza en dos cámaras (art. 44), la de representantes y la de senadores. El Poder Ejecutivo es ejercido por el presidente (art. 65), designado en «sufragio de segundo grado» por el lapso de cuatro años, permitiéndose hasta dos reelecciones inmediatas consecutivas (art. 66). Finalmente, en 1904, una vez consagrada su escisión respecto de Colombia, adopta también una constitución presidencialista. El presidente tiene un mandato de cuatro años y puede ser reelecto de inmediato.

Causalidad y mecanismos

¿A través de qué mecanismos causales circuló, desde el norte hacia el sur, el modelo de Filadelfia? Veamos el rendimiento explicativo de la tipología propuesta por Weyland.

1. Presión

A lo largo de la historia, desde la expansión de Roma a de la España y Portugal, es posible registrar muchos ejemplos de imperios que impusieron las instituciones políticas de su preferencia en los territorios dominados. Estados Unidos, como nos recordó Drake, no fue la excepción⁸. Estados Unidos impuso, por ejemplo, instituciones políticas en Puerto Rico (desde 1898), la Enmienda Platt a la constitución cubana de 1901⁹, o la expresa autorización de su intervención militar «para restablecer la paz pública o el orden constitucional» en la constitución de Panamá de 1904 (ver art. 136). La presión de Estados Unidos puede, entonces, ayudar a dar cuenta de los cambios institucionales ocurridos sobre el final del período que se está analizando. Pero no puede, en cambio, explicar la mayor parte de los eventos de adopción de constituciones presidencialistas registrados.

2. Promoción

Las nuevas ideas sobre soberanía, elaboradas en los países «centrales» a partir del Renacimiento, se derramaron sobre los territorios «periféricos». La Constitución de Filadelfia, las de distintos estados de la Unión y *El Federalista* circularon entre las élites de la región aportando argumentos y soluciones de ingeniería institucional¹⁰. El libro *La independencia de Costa Firme justificada por Thomas Paine treinta años ha*, publicado en 1811 por Manuel García de Sena, fue espe-

8. Dice Drake: “United States invaders added some constitutions by imposition in the Caribbean and Central America, particularly from the 1890s to the 1930s” (2009: 29).

9. La Enmienda Platt es un apéndice a la Constitución de 1901 que, entre otras disposiciones, consagra el derecho de intervención de los Estados Unidos en la política cubana. Véase, especialmente, los arts. 3 y 4 del apéndice. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2138/7.pdf>. [consulta: 17 de julio de 2015].

10. Sin perjuicio de su circulación en inglés, hubo traducciones tempranas, primero al francés (1792) y luego al español (José Manuel Villavicencio en 1810, Manuel García de Sena en 1811). Véase Gabriel González Nuñez (2012).

cialmente influyente desde este punto de vista. Pero la diseminación de las nuevas ideas obedeció apenas marginalmente a la lógica «vertical» de promoción. Según Carpizo, «los diplomáticos estadounidenses hicieron política activa a favor de la adopción de principios constitucionales similares a los suyos» (2006: 72), pero el esfuerzo de los diplomáticos norteamericanos no parece haber sido la causa principal de adopción de las instituciones presidencialistas.

3. Racionalidad comprensiva

El presidencialismo fue una opción, no una imposición. Las nuevas repúblicas, una tras otra, fueron optando por la solución norteamericana porque permitía resolver el problema principal derivado de la independencia, esto es, el de cómo construir un poder político legítimo una vez cortados de raíz los lazos con las monarquías europeas. La fórmula presidencialista de elección popular del jefe de Gobierno permitía suplir fácilmente la ausencia de la legitimación monárquica. En este sentido muy específico podría afirmarse que la opción por el presidencialismo fue perfectamente racional: el norteamericano era el único, entre los modelos disponibles en la época, que podía prescindir completamente de la figura del rey (Cheibub *et al.*, 2011). Sin embargo, es muy difícil argumentar que las demás soluciones institucionales adoptadas, que venían empaquetadas dentro del paradigma de Filadelfia, fueron decididas después de un proceso exhaustivo de comparación de todas las alternativas institucionales disponibles.

4. Heurística cognitiva

¿Cuál era la evidencia empírica y los argumentos teóricos que soportaban las decisiones sobre la duración de los mandatos? ¿Por qué instituir un legislativo bicameral? Las decisiones sobre el nombre del cargo de jefe de Gobierno o sobre duración del mandato presidencial, integración del Parlamento, nombres de las cámaras, conformación del Poder Judicial, las relaciones entre poderes y entre niveles de gobierno (nacional y local), entre otras dimensiones del diseño institucional decidido en la época, no se apoyaron en información exhaustiva ni en cálculos comprensivos. En verdad, parecen haber seguido la lógica de los «atajos heurísticos» estudiada por Weyland.

En suma, la difusión del presidencialismo se explica mejor a través de una dinámica «horizontal» que «vertical». La racionalidad comprensiva podría arrojar luz sobre la lógica de la decisión principal: la instauración del cargo presidencial electivo. Pero las heurísticas cognitivas explican la mayor parte de las opciones institucionales. La heurística de la disponibilidad –*availability*– ayuda a entender por qué las elites criollas prestaron especial atención al modelo norteamericano. La revolución norteamericana y el modelo de Filadelfia se contemplaban desde el sur con especial admiración. La heurística de la representatividad –*representativeness*– también arroja luz acerca de por qué se pensó que las soluciones adoptadas en el norte podían solucionar también problemas del sur. Finalmente, la heurística de anclaje –*anchoring*– ayuda a entender las soluciones institucionales adoptadas.

De todos modos, y a los efectos de la discusión de la próxima sección, importa mucho dejar constancia de una limitación importante del poder explicativo de la heurística de anclaje en el proceso estudiado. Según Weyland, este atajo cognitivo explica por qué los países imitan la *naturaleza básica* del modelo adoptado. Cada una de las copias respeta la lógica básica del modelo original¹¹. La heurística del anclaje nos invita a esperar diferencias marginales entre el original y las copias, y no modificaciones radicales en su lógica básica. No es el caso: la adaptación del paradigma presidencialista en América Latina y el Caribe no respetó un aspecto esencial del modelo importado. El paradigma de Filadelfia priorizaba conjurar el riesgo de la tiranía. Con ese fin se esforzó por limitar severamente el poder del presidente. Los presidencialismos latinoamericanos tomaron el camino exactamente opuesto.

FRICCIÓN DE IDEAS: DIFUSIÓN *VERSUS* TRADICIÓN EN EL PROCESO DE ADAPTACIÓN DEL PARADIGMA PRESIDENCIALISTA

La lenta forja de un presidencialismo sui generis

Las constituciones elaboradas después de la independencia en Latinoamérica, aunque se inspiraron desde el comienzo en el modelo norteamericano, tuvieron diferencias de fondo respecto a la lógica básica de la aprobada en la Convención de Filadelfia. Las innovaciones realizadas no fueron marginales. En términos de Drake:

Los latinoamericanos no se limitaron a fotocopiar las instituciones foráneas. Incluso instituciones tomadas de modelos extranjeros, como la presidencia y el legislativo de Estados Unidos, fueron alteradas para funcionar de una manera distinta en la región [...]. Incorporaron rasgos como el centralismo extremo, presidentes excepcionalmente poderosos y estados de sitio¹².

En el norte, polemizando con los «antifederalistas», los «padres fundadores» se propusieron construir un poder central eficaz. Pero, al mismo tiempo, se esforzaron mucho por definir sus límites y acotaron su autoridad. Los «federalistas», como es sabido, argumentaron a favor de la Unión. En *El Federalista* (núm. 23), Hamilton (2003) sostuvo que el Gobierno federal tenía un papel muy importante que jugar.

11. En palabras del propio Weyland: “Once a government has decided to adopt a foreign model, anchoring limits the adaptation of the extraneous policy approach to the specific needs of the importing country. While anchoring by no means precludes such modifications, it keeps their range limited and preserves the basic nature of the imported model” (2007: 50).

12. Traducción propia del original: “The Latin Americans did not just photocopy institutions from elsewhere. Even institutions grafted from external models, such as the U.S. presidency and legislature, were altered to function differently in the region [...]. They added such features as extreme centralism, exceptionally powerful presidents, and states of siege” (Drake, 2009: 29-30).

Debía servir para la «defensa común de sus miembros», la «conservación de la paz pública, lo mismo contra las convulsiones internas, que contra los ataques externos», la «reglamentación del comercio con otras naciones y entre los Estados» y la «dirección de nuestras relaciones políticas y comerciales con las naciones extranjeras».

Generar una institucionalidad supraestatal capaz de cumplir con estos propósitos era realmente fundamental, pero diseñar mecanismos institucionales que impidieran la consolidación de un poder que pudiera amenazar la libertad de los ciudadanos y la soberanía de cada una de las excolonias británicas era tan o más importante como la construcción de la autoridad federal. Para limitar el poder central previeron dos tipos de restricciones. En primer lugar, un sofisticado sistema de controles mutuos entre ramas diferentes del Gobierno (desde el veto presidencial hasta el bicameralismo) cuya lógica exponen en *El Federalista* (núm. 51). En segundo lugar, un complejo sistema de niveles de Gobierno (federal, estatal, local) diferenciados y con competencias delimitadas.

El temor a la «anarquía», en cambio, fue la obsesión que prevaleció entre los constructores de las instituciones republicanas en el sur. Buscando reconstruir el «orden» y la «unidad» perdidos luego de la independencia, los creadores de los presidencialismos latinoamericanos tomaron por el camino de instituir presidentes poderosos (Wiarda, 2001: 128-129). Así, en los presidencialismos latinoamericanos se tendió a concentrar el poder en manos del Ejecutivo en detrimento de los poderes Legislativo y Judicial. Con la descentralización fue pasando lo mismo que con la separación de poderes. En la práctica, incluso en los países que optaron por estructuras federales (que, por definición, debían conceder mayor autonomía a los poderes locales que los estados unitarios), la centralización predominó sobre la descentralización (Wiarda, 2001: 131; Drake, 2009: 98-99).

El proceso de concentración y centralización del poder en las nuevas repúblicas fue complejo, diverso y errático. Crespo argumenta que la creación del «poder ejecutivo unipersonal» ocurrió luego del declive de la potente corriente republicana que predominó durante el primer lustro posrevolucionario (2013: 16). También según Bethell, durante los primeros años de la guerra de independencia (entre 1811 y 1815), en algunos de los países se manifestó una tendencia fuerte hacia la dispersión del poder. Pero muy pronto el proceso cambió de sentido y se impuso la tendencia opuesta (1991: 52). De hecho, la tensión entre los partidarios de dispersar el poder para evitar el «despotismo» y quienes entendían que la única manera de asegurar paz y prosperidad en las nuevas repúblicas era concentrar el poder, atraviesa todo el siglo XIX. El pleito entre conservadores y liberales es una de las expresiones más claras de esta persistente controversia política y teórica (Wiarda, 2001: 141-144).

La principal diferencia entre el modelo norteamericano y el modelo de presidencialismo que se fue configurando en América Latina es el papel asignado al presidente. De acuerdo al *Federalista* (núm. 60), el presidente de los Estados Unidos se parece más al «alcalde de Nueva York» que al «rey de Gran Bretaña». En cambio, expresando con toda claridad el punto de vista que terminaría prevaleciendo en el sur, dijo Simón Bolívar en su *Discurso al Congreso Constituyente de Bolivia*: «El presidente de la

República viene a ser en nuestra Constitución como el sol que, firme en su centro, da vida al Universo» (1981: 130). Resumiendo estas diferencias Negretto aseveró:

Sin duda alguna, la adopción de la constitución americana en Hispanoamérica fue selectiva desde el comienzo. La mayoría de las nuevas repúblicas crearon un cargo presidencial mucho más poderoso que el de su contraparte en los Estados Unidos. En el área de gobierno, la mayoría de las constituciones concedía al presidente el poder de nombrar unilateralmente a los ministros del gabinete, altos funcionarios administrativos, y cargos ejecutivos a nivel local; así como le otorgaba iniciativa y control sobre la intervención del ejército en conflictos internos o externos. En materia de legislación, la mayoría de los presidentes recibió autoridad formal para presentar proyectos de ley en el congreso, además de la iniciativa exclusiva referente al presupuesto nacional, y la facultad de convocar al congreso a sesiones extraordinarias para deliberar sobre asuntos propuestos por el presidente. Por último, un presidente típico en Hispanoamérica disfrutaba de poderes de emergencia discrecionales (2013b: 128-129).

En la sección anterior se aportó evidencia que respalda la hipótesis de la existencia de un potente proceso de difusión del modelo presidencialista desde Estados Unidos hacia el sur. Pero, tal como argumentó Crespo, en el diseño de las instituciones políticas luego de las guerras de independencia, además de difusión hubo invención: «En lugar de la simple imitación, lo que caracteriza los procesos de creación de constituciones en Hispanoamérica es un extraordinario eclecticismo y creatividad» (2013: 26). El problema de cómo construir concretamente el Poder Ejecutivo (de cómo integrarlo y designarlo), de sus vínculos con los demás poderes (Legislativo y Judicial) y con las autoridades locales, demandó una dosis extraordinaria de ingenio institucional.

El contexto importa, pero ¿cuál?

La literatura sobre difusión, lejos de ignorar el papel del contexto, acude crecientemente a él para explicar las diferencias entre las réplicas locales y el modelo original (Weyland, 2007; Klingler-Vidra, 2015). Más allá de diferencias entre naciones y de vaivenes temporales, los presidencialismos del sur terminaron pareciéndose entre sí y teniendo una diferencia sustancial con el modelo de Filadelfia. Dicho de otro modo: el contexto podría explicar también lo que la mayoría de ellos tienen en común (y que es esencialmente distinto al paradigma de Filadelfia): el papel central del presidente. La pregunta sobre las dimensiones del contexto que resultan más relevantes requiere investigación adicional. A la hora de responder a este interrogante conviven en la literatura especializada dos enfoques diferentes que remiten a marcos teóricos opuestos. Uno de ellos enfatiza el papel de las restricciones materiales: la mutación de la institución presidencial habría sido impuesta por la necesidad. El otro subraya la influencia de los marcos conceptuales: la mutación sería consecuencia del legado ideacional colonial.

La mutación de la institución presidencial como respuesta a restricciones materiales

Los «padres fundadores» de las repúblicas latinoamericanas argumentaron que la concentración y la centralización del poder era la única alternativa institucional viable dadas las circunstancias políticas. Este punto de vista aparece en figuras muy importantes a lo largo de todo siglo XIX, desde Simón Bolívar a Juan Bautista Alberdi. Tempranamente, en la *Carta de Jamaica* Bolívar alertaba contra los «excesos» en la búsqueda de la libertad: «¿Se puede concebir que un pueblo recientemente desencadenado, se lance a la esfera de la libertad, sin que, como a Ícaro, se le deshagan las alas, y recaiga en el abismo?» (2015: 23). Poco después, en el *Discurso de Angostura*, insistió en la necesidad de fortalecer el poder presidencial. Desde su punto de vista, el presidente debía tener los mismos poderes que el rey de Inglaterra: «Nada es tan peligroso con respecto al pueblo, como la debilidad del Ejecutivo, y si en un reino se ha juzgado necesario concederle tantas facultades, en una república, son estas infinitamente más indispensables» (2007: 87). Alberdi llegó a conclusiones similares sobre el final de su vida, cuando argumentó que «el gobierno a la europea», es decir, «la monarquía», era la «mejor forma de gobierno en Sud-América»: «El sistema que en la América del Norte produjo el gobierno dejó a la América del Sud sin gobiernos eficaces» (1970: 531).

El argumento «materialista» es admitido también, muy frecuentemente, por historiadores y otros especialistas. La construcción del Estado, argumentan con Max Weber y Charles Tilly, requiere concentración del poder en el «centro» y la subordinación de los poderes locales. La existencia, al decir de Annino y Ternavasio (2012), de múltiples «soberanías en lucha» (la de los «pueblos», la de las «provincias», la de las naciones en formación), activadas intensamente durante las guerras de independencia habría tenido como consecuencia la necesidad de disciplinar los conflictos incrementando el poder presidencial. Negretto y Aguilar-Rivera, por su parte, sostuvieron que el proceso de concentración y centralización del poder en Argentina y México obedeció a un aprendizaje de las elites criollas que, desde mediados del siglo XIX en adelante se esforzaron por adaptar el modelo institucional importado a las condiciones locales (2000: 365-366). Crespo, aunque no descarta completamente la «hipótesis culturalista» (2013: 39), argumentó en una línea similar. Fue la «dinámica de la formación del Estado y de la misma revolución» la que «creó la necesidad de formas más fuertes y centralizadas de la autoridad ejecutiva», después de la fase inicial de experimentación republicana (2013: 115-116). En todos los casos la intensidad y sentido del proceso de adaptación del modelo de Filadelfia responde a condiciones históricas concretas. En esencia, es una respuesta racional a las condiciones históricas del contexto.

Vale la pena señalar que no es evidente que la opción por la concentración y centralización del poder haya conseguido su objetivo. Es probable que, por el contrario, de este modo se hayan terminado agravando los problemas que se procuraban resolver. En términos de Colomer: «En casi todos los casos, un “ejecutivo fuerte” fue concebido como el medio para afirmar la soberanía nacional y un gobierno efectivo, y como sustituto de un estado fuerte. Pero en los hechos, el poder personal ilimitado produjo gobiernos débiles, arbitrarios y confrontativos, así como frecuentes dictaduras militares

y conflictos interestatales». ¹³ Como enseña la teoría política desde Solón, Aristóteles y Polibio, hasta Arend Lijphart, pasando por John Locke, es la distribución y no la concentración del poder lo que favorece la estabilidad política (Garcé, 2009).

De todos modos, lo que importa a los efectos de este artículo, es que las élites criollas se inclinaron por una solución (la concentración del poder) y no por la otra (su dispersión). Tenían a disposición el libreto pluralista, teorizado y ejecutado en Estados Unidos. Intentaron aplicarlo, pero lo descartaron muy rápidamente. ¿Por qué no perseveraron en esta opción? ¿Por qué optaron por tomar el camino opuesto y persistieron en él? La hipótesis ideacional ofrece una respuesta más satisfactoria que el argumento «materialista» a estas preguntas.

La mutación de la institución presidencial explicada desde el legado ideacional

Desde el siglo XIX, tanto actores políticos como pensadores y académicos han debatido sobre la influencia de la tradición ideacional heredada de la colonia. No es sencillo sintetizar este debate. Simplificando al máximo, la visión convencional sostiene que la herencia colonial explica buena parte de los problemas políticos latinoamericanos (caudillismo, patrimonialismo, autoritarismo). En el mismo sentido, se argumenta que la tendencia a la concentración y centralización del poder, que se manifiesta desde mediados del siglo XIX en la mayoría de los países de la región, es una nueva expresión de la tradición política colonial. La historiografía revisionista, por su parte, sostiene que la herencia colonial no necesariamente es una rémora. Por el contrario, la tradición hispánica habría aportado insumos importantes a favor de la independencia y la libertad política. Entre ellos, por ejemplo, suele mencionarse la doctrina suareciana sobre la retroversión de la soberanía (que legitimó el movimiento justista), la experiencia de los cabildos (en tanto escuelas de autogobierno) y la admisión por parte de la Corona (y pese a los intensos esfuerzos centralizadores realizados durante las reformas borbónicas) de espacios para decisiones autónomas en las colonias (v.g. «se acata pero no se cumple»)¹⁴.

Más allá de sus diferencias, ambos enfoques coinciden en que no es posible pensar las guerras de la independencia y la construcción institucional ulterior sin tomar en

13. Traducción propia del original: “In almost all cases, a ‘strong executive’ was conceived as the means for affirming national sovereignty and effective government and as a substitute of a strong state. But in fact, unlimited personalistic power usually produced weak, arbitrary and confrontational governments, as well as frequent military dictatorships and inter-state conflicts” (Colomer, 2013: 88).

14. La controversia historiográfica sobre el legado colonial se intensificó durante la última década en el marco de la conmemoración de los doscientos años del movimiento justista y de las guerras de la independencia. Como sostiene Palti (2007), la obra de François-Xavier Guerra es un punto de inflexión decisivo. Una excelente aproximación a los enfoques revisionistas más recientes pueden consultarse en la paciente orientación de Ana Ribeiro (Universidad Católica del Uruguay), José Rilla (Universidad de la República) y Marcela Ternavasio (Universidad Nacional de Rosario).

cuenta la influencia del pasado. En términos de Bethell: «Los líderes hispanoamericanos [...] apenas pudieron escapar a la tradición política española de la que habían bebido» (1991: 49). En efecto, así como la tradición colonial, de acuerdo a la tesis revisionista, favoreció el proceso independentista, la tradición monárquica permeó el diseño específico de la institución presidencial en la región. Alberdi, otra vez, dejó testimonios esclarecedores sobre este punto. Al final de su vida, escribió:

Nuestras repúblicas, son monarquías vacantes, regencias democráticas. Una monarquía sin rey, no por eso es una república; como una república sin gobierno, no por eso es una monarquía. [...] Cuando muere el Rey, queda vivo el Reino. [...] Nuestras repúblicas o comunidades Americanas, son Reinos gobernados por Presidentes. [...] No lo declaran así sus títulos, bien seguro, pero lo declaran sus poderes, su política, sus medios de gobierno, que tiene un sentido monárquico que no revelan los títulos (1970: 196-197).

Los Presidentes, son Reyes por cinco años; reyes en todo el sentido de la palabra, con la sola excepción del nombre. No solo porque sus atribuciones sean las de un rey, como en efecto lo son; sino porque su poder está encarnado en su persona por la voluntad y asentimiento del país, que así lo quiere y lo hace (1970: 332).

En efecto, entre el rey y el presidente existe una relación muy estrecha. En primer lugar, porque como el propio Alberdi sentenciaría, la república en América Latina tuvo un «origen involuntario»: «Lo que el pueblo eligió y abrazó fue su autonomía, su independencia para darse un gobierno. [...] Separarse de España o de su Rey, era quedar sin rey [...], pero no era proclamar la república, ni aun implícitamente. La separación no tenía por objeto abolir la forma monárquica, sino quedar independiente. Se desconocía al rey en busca de la independencia, pero no se abrazó la independencia en busca de la república» (1970: 150). Los diversos intentos monárquicos realizados después de la independencia avalan esta tesis. Manuel Belgrano en el Congreso de Tucumán, propuso coronar a un inca (Crespo, 2013:94). Para consagrar la independencia de México, en el Plan de Iguala, Agustín de Iturbide y Vicente Guerrero propusieron una monarquía católica (Crespo, 2013: 98). Según Lynch, también San Martín prefería la monarquía a la república (2013: 225-231). Bolívar, con tal de evitar la «anarquía», ansiaba el amparo de alguna potencia europea y admiraba la monarquía inglesa. Desde su punto de vista, la región precisaba «reyes con el nombre de presidentes». La formulación de Bolívar expresa muy bien la profunda mixtura conceptual entre la tradición monárquica y las nuevas ideas republicanas (Crespo, 2013).

En segundo lugar, desde el punto de vista de la definición de sus funciones. Como se argumentó al inicio de este artículo, la diferencia más importante entre el presidencialismo norteamericano y el latinoamericano refiere a sus respectivos poderes legislativos¹⁵. Aunque disponen de poder de veto, solamente los presidentes latinoamericanos tienen

15. En palabras de Cheibub *et al.*: «To the extent that Latin American constitutions represent a distinct breed of presidentialism, the distinction is manifested in the strong lawmaking power that they vest in the president» (2011: 1720).

el poder de la iniciativa legislativa. Esta diferencia que, obviamente, está lejos de ser trivial, tampoco es casual. Para explicarla es imprescindible remitirse a la tradición política hispánica. Aunque las Cortes de los distintos reinos participaban del proceso legislativo, le correspondía al monarca un papel central en la elaboración de las leyes. El papel efectivo de las Cortes en la legislación de cada reino español dependía de circunstancias concretas, entre ellas, el peso efectivo de los grupos sociales representados (González Antón, 1989). La Constitución de Cádiz, un momento efímero pero influyente en el desarrollo del poder político de las Cortes en España, zanjó este antiguo pleito consagrando la coparticipación de la Corona y las Cortes en el proceso legislativo (art. 15): «La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes *con* el Rey» (las cursivas me corresponden). Dado este antecedente, no puede sorprender que en los presidencialismos latinoamericanos la potestad de hacer las leyes resida en el Parlamento *con* el presidente.

La existencia de diferencias significativas entre los presidencialismos latinoamericanos y el modelo de Estados Unidos no ha pasado desapercibida para historiadores, constitucionalistas y politólogos. Dando cuenta de esta brecha, la literatura señala que la Constitución de Filadelfia no fue el único modelo tomado en cuenta por quienes asumieron la responsabilidad de construir las instituciones políticas en la región. En particular, los expertos han señalado la influencia de las constituciones de Francia (1791) y de Cádiz (1812) (Weyland, 2011; Cheibub *et al.*, 2011; Gargarella, 2013). Pero advertir otras influencias no es lo mismo que explicarlas. ¿Cuál fue el criterio de selección? ¿Por qué se copiaron ciertos arreglos institucionales de Filadelfia y otros de Cádiz? Muy concretamente, ¿por qué el presidencialismo latinoamericano se desvió del modelo norteamericano en un sentido específico (concediéndole, por ejemplo, más poderes legislativos) y no en otro?

La hipótesis que subraya el peso de las ideas y creencias heredadas de la colonia ofrece una respuesta persuasiva para estas preguntas. El presidencialismo latinoamericano, tal como se fue conformando hacia mediados del siglo XIX, que atribuye un papel central al presidente, es producto de la confluencia de dos concepciones distintas. Por un lado, del modelo de Filadelfia, que circuló mediante mecanismos de difusión. Por otro, de la tradición monárquica heredada de los tiempos coloniales. El pasado colonial descargó todo el peso de su influencia mediante las ideas y creencias sobre cómo construir el orden político que había conformado el «sentido común».

Discutiendo el potencial explicativo del institucionalismo histórico y el papel de las ideas en los procesos de construcción de instituciones federales, Broschek (2012) ha hecho referencia a procesos de «fricción» entre paradigmas en competencia: «Los marcos ideacionales que compiten representan diferentes concepciones acerca de las relaciones de autoridad justas y apropiadas entre el nivel federal y las unidades constituyentes, sus respectivas funciones y responsabilidades. En otras palabras, generan continuamente fricciones»¹⁶. El presidencialismo latinoamericano se forjó del mismo modo, en un pro-

16. Traducción propia del original: «Competing ideational frames represent different conceptions about just and appropriate authority relationships between the federal level and constituent

ceso de competencia y «fricción» entre nuevas y viejas ideas sobre cómo construir el orden político (Botana, 2016: 13).

CONCLUSIONES: DIFUSIÓN INSTITUCIONAL Y CONTEXTO IDEACIONAL

Este artículo se propuso dos objetivos. En primer lugar, mostrar que la teoría de difusión permite explicar procesos de selección de instituciones políticas. El proceso de adopción del modelo presidencialista norteamericano en América Latina después de las guerras de independencia ofrece, en ese sentido, evidencia empírica contundente. Países muy distintos (en tamaño, estructura social y poderío económico) terminaron optando por soluciones institucionales similares inspiradas en el modelo político creado en la Convención de Filadelfia.

Los expertos admiten que la difusión de un modelo nunca es mecánica, directa e inmediata. El proceso de adopción supone otro proceso simultáneo de adaptación al contexto local. El caso de la difusión del presidencialismo no es una excepción. Cada país fue creando su propia versión del modelo presidencialista. Pero, sin perjuicio de estas diferencias nacionales esperadas por la teoría de difusión, apareció un resultado imprevisto. Las versiones nacionales terminaron pareciéndose entre sí en una dimensión fundamental que, al mismo tiempo, las distinguía con nitidez del modelo original: el incremento del poder del presidente.

La atribución de poderes legislativos presidenciales sensiblemente mayores en los presidencialismos latinoamericanos en comparación con el norteamericano representa un cambio de fondo respecto al modelo de Filadelfia. La honda modificación experimentada por el paradigma norteamericano al tomar contacto con el contexto latinoamericano ofrece, desde este punto de vista, una gran oportunidad teórica. Esta constatación conduce directamente al segundo objetivo del artículo: poner de manifiesto que los factores ideacionales, además de explicar la adopción (a través de mecanismos de difusión), pueden explicar el proceso de adaptación al contexto.

Tomando nota de esta diferencia se formuló en este artículo una hipótesis ideacional de la adaptación institucional. Para explicar el contraste entre el original y sus réplicas, la literatura de difusión subraya el papel de las instituciones e intereses locales. El caso de la difusión del presidencialismo en América Latina sugiere que también las ideas (principios, valores, creencias, «entendimientos compartidos») pueden desempeñar un papel de primer orden. El legado monárquico ofrece una explicación parsimoniosa del papel protagónico crecientemente concedido por las constituciones de América Latina a los presidentes. El contexto ideacional, cuyo rol en la adaptación de paradigmas de políticas públicas ya ha sido subrayado por otros autores, es clave

units, their respective roles and responsibilities. In other words, they continuously generate frictions» (Broschek, 2012: 118).

también para explicar la transformación local de modelos institucionales importados desde otros contextos.

No hace falta negar los contundentes aportes realizados por la historiografía revisionista durante las últimas dos décadas para admitir el poder explicativo de esta hipótesis. Tienen razón los revisionistas en punto central. La herencia colonial en materia de cultura política es mucho más compleja y cambiante de lo que supuso la historiografía liberal. Está suficientemente bien documentado, en particular, que la doctrina suareciana favoreció la independencia y aportó insumos democráticos. También existen excelentes argumentos para sostener que, allí donde el giro centralizador de los Borbones se hizo sentir menos intensamente, la tradición hispánica favoreció las autonomías locales. En todos los casos, las ideas heredadas del pasado colonial dejaron una huella profunda. Una revolución, por definición, es una ruptura radical con el pasado. Pero no debería perderse de vista la advertencia de Halperin Donghi: «La continuidad entre pasado prerrevolucionario y revolución puede –y acaso debe– ignorarla quien hace la revolución; no puede escapar a quien la estudia históricamente como un momento, entre otros, del pasado» (1985: 10). Parafraseando a Halperin, podría agregarse que tampoco puede ignorar el vínculo entre pasado y presente quien pretende construir teoría sobre cambio institucional.

Escapa a los objetivos de este artículo, como se anunció en la introducción, demostrar el potencial explicativo de la hipótesis ideacional enunciada. Para hacerlo, se requiere un esfuerzo suplementario. A través de estudios de caso se podría entender mucho más a fondo de qué modo específico se verificó la fricción entre las distintas concepciones político-institucionales en pugna, profundizando, en particular, en las conexiones entre legado colonial, liberalismo y republicanism. De este modo se podría llegar más lejos en la elaboración de mecanismos causales, identificando interacciones específicas entre ideas, intereses e instituciones, como recomienda la literatura reciente en investigación cualitativa (Gerring, 2007; Beach y Pedersen, 2016).

En última instancia, los dos propósitos del artículo están conectados en un punto central. Podemos entender más fácilmente la construcción de instituciones políticas recuperando el papel explicativo de las ideas. No sólo atraviesan fronteras formas de entender el gobierno de la economía o paradigmas de políticas públicas. Los modelos institucionales (régimenes políticos, formas de gobierno, reglas electorales) también lo hacen. La adaptación local de esos modelos no solo es afectada por la constelación de intereses e instituciones. Las ideas preexistentes, los «entendimientos compartidos» sobre fines e instrumentos políticos, interactúan con los modelos institucionales supervinientes. Las ideas ayudan a entender la difusión (adopción) pero también la contextualización (adaptación) de nuevos arreglos institucionales.

AGRADECIMIENTOS

Este artículo ha sido elaborado en el marco del proyecto «Ideas, instituciones y democracia. Concentración de poder e inestabilidad política en América Latina»,

financiado por el Fondo Clemente Estable de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación, que coordinó desde el Instituto de Ciencia Política. El equipo de investigación está integrado por Emiliano Cardona, Camilo López, Diego Luján, Daniela Vairo y Nicolás Schmidt, y cuenta con la colaboración decisiva de Aníbal Pérez-Liñán desde la Universidad de Pittsburgh. Su primera versión fue presentada en el Congreso de ALACIP de Lima (2015). Más tarde se benefició de los comentarios de los colegas del Seminario Interno Permanente del ICP y de los participantes del Seminario Internacional «Concentración del poder e inestabilidad política en América Latina», organizado con Armando Cartes, del Departamento de Historia de la Universidad de Concepción, realizado en la Facultad de Ciencias Sociales (Montevideo, abril de 2017).

Quedo en deuda con todos los que, en diferentes etapas, aportaron críticas y sugerencias para mejorar el argumento.

Referencias

- Alberdi, Juan B. 1970 [1896]. *La monarquía como mejor forma del gobierno en Sudamérica*. Buenos Aires: Peña Lillo.
- Alemán, Eduardo y George Tsebelis. 2005. «The Origins of Presidential Conditional Agenda-Setting Power in Latin America», *Latin American Research Review* 40 (2): 3-26. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/lar.2005.0017>.
- Annino, Antonio y Marcela Ternavasio (coords.). 2012. *El laboratorio constitucional Iberoamericano: 1807/1808-1830*. Estudios AHILA de Historia Latinoamericana, 9, Madrid: Iberoamericana Editorial Vervuert.
- Beach, Derek y Rasmus B. Pedersen. 2016. *Causal case studies methods. Foundations and guidelines for comparing, matching and tracing*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Béland, Daniel y Robert Henry Cox (eds.). 2011. *Ideas and politics in social science research*. New York: Oxford University Press.
- Bethell, Leslie. (eds.). 1991. *Historia de América Latina. Volumen 6. América Latina Independiente, 1820-1870*. Barcelona: Editorial Crítica.
- Bol, Damien, Jean B. Pilet y Pedro Riera. 2015. «The international diffusion of electoral systems: The spread of mechanisms tempering proportional representation across Europe», *European Journal of Political Research*, 54: 384-410. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12091>.
- Bolívar, Simón. 1981. «Discurso al congreso constituyente de Bolivia». En *Escritos políticos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Bolívar, Simón. 2007. *Discursos y proclamas. Simón Bolívar*. Caracas: Biblioteca Ayacucho.
- Bolívar, Simón. 2015. *Carta de Jamaica. 1815-2015*. Caracas: Comisión Presidencial para la Conmemoración del Bicentenario de la Carta de Jamaica.

- Botana, Natalio. 2016. *Repúblicas y monarquías. La encrucijada de la independencia*. Buenos Aires: Edhasa.
- Blyth, Mark. 2002. *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139087230>.
- Brinks, Daniel y Michael Coppedge. 2006. «Diffusion Is No Illusion. Neighbor Emulation in the Third Wave of Democracy», *Comparative Political Studies*, 39 (4): 463-489. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0010414005276666>.
- Brooks, Sarah M. 2005. «Interdependent and Domestic Foundations of Policy Change: The Diffusion of Pension Privatization around the World», *International Studies Quarterly*, 49 (2): 273-294. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.0020-8833.2005.00345.x>.
- Broschek, Jörg. 2012. «Historical Institutionalism and Comparative Federalism», *World Political Science Review*, 8 (1): 101-128.
- Burke, John P. 2016. *Presidential Power. Theories and Dilemmas*. Boulder: Westview Press.
- Bush, Sarah S. 2011. «International Politics and the Spread of Quotas for Women in Legislatures», *International Organization*, 65 (1): 103-137. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0020818310000287>.
- Carpizo, Jorge. 2006. «Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina», *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 115:57-91.
- Casey, Bernard y Michael Gold. 2005. «Peer review of labour market programmes in the European Union: what can countries really learn from one another», *Journal of European Public Policy*, 12 (1): 23-43. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/1350176042000311899>.
- Cheibub, José A., Zachary Elkins y Tom Ginsburg. 2011. «Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective», *Texas Law Review* 89 (7): 1707-1740.
- Colomer, Josep. 2013. «Elected Kings with the Name of Presidents. On the Origins of Presidentialism in the United States and Latin America». *Revista Latinoamericana de Ciencia Política*, 7: 79-97.
- Crespo, María V. 2013. *Del rey al presidente: poder Ejecutivo, formación del Estado y soberanía en la Hispanoamérica revolucionaria, 1810-1826*. México, D.F.: El Colegio de México.
- Dahl, Robert. 1993. «El mito del mandato presidencial», Cuadernos del CLAEH, vol. 18 (67): 81-98.
- Drake, Paul W. 2009. *Between Tyranny and Anarchy. A History of Democracy in Latin America, 1800-2006*. Stanford: Stanford University Press
- Elkins, Zachary, Andrew Guzman y Beth Simmons. 2006. «Competing for Capital: The Diffusion of Bilateral Investment Treaties, 1960-2000», *International Organization*, 60 (4): 811-46. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0020818306060279>.

- Elkins, Zachary. 2010. «Diffusion and the Constitutionalization of Europe», *Comparative Political Studies*, 43 (8-9): 969-999. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0010414010370433>.
- Garcé, Adolfo. 2009. *El giro republicano. Bases conceptuales del déficit democrático de América Latina*. Montevideo: UPAZ-Trilce.
- Garcé, Adolfo. 2015. «El Institucionalismo Discursivo como oportunidad: el estado del arte en la literatura sobre ideas y política y la Ciencia Política latinoamericana», *Política y Gobierno*, 22 (1): 199-226.
- García de Sena, Manuel. 1811. *La independencia de Costa Firme justificada por Thomas Paine treinta años ha. Filadelfia*. Disponible en: <http://www.cervantesvirtual.com/obra/la-independencia-de-la-costa-firme-justificada/>.
- Gargarella, Roberto. 2013. *Latin American Constitutionalism. 1910-2010*. Oxford; New York: Oxford University Press.
- Gerring, John. 2007. *Case study research*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gilardi, Fabrizio, Katharina Fuglister y Stephane Luyet. 2009. «Learning from Others: The Diffusion of Hospital Financing Reforms in OECD Countries», *Comparative Political Studies*, 42 (4): 549-73. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0010414008327428>.
- González Antón, Luis. 1989. *Las Cortes en la España del Antiguo Régimen*. Madrid: Siglo XXI.
- González Nuñez, Gabriel. 2012. «Early translations of the U.S. Constitution into Spanish: Taking a look through a functionalist prism», *Minor Translating Major*, (4): 46-64.
- Greif, Avner y David Laitin. 2004. «A theory of endogenous institutional change», *American Political Science Review*, 98 (4): 633-652. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0003055404041395>.
- Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay. 2003. *The Federalist Papers*. Nueva York: Signet Classic.
- Halperin Donghi, Tulio. 1985. *Tradición política española e ideología revolucionaria de mayo*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Horowitz, Donald L. 2009. «The Federalist Abroad in the World», en Ian Shapiro (ed.), *The Federalist Papers*. New Haven-London: Yale University Press.
- Huntington, Samuel P. 1994. *La tercera ola*. Buenos Aires: Paidós.
- Klingler-Vidra, Robyn. 2015. «Diffusion and adaptation: why even the Silicon Valley model is adapted as it diffuses to East Asia», *The Pacific Review*, 29: 761-784. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09512748.2015.1022592>.
- Lanzaro, Jorge (coord.). 2003. *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Levi-Faur, David. 2005. «The Global Diffusion of Regulatory Capitalism», *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598: 12-32. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0002716204272371>.
- Lundell, Krister. 2010. *The origin of electoral systems in the postwar era: A worldwide approach*. New York: Routledge.

- Lynch, John. 2013. *San Martín. Soldado argentino, héroe americano*. Barcelona: Crítica.
- Lijphart, Arend. 1987. *Las democracias contemporáneas: un estudio comparativo*. Barcelona: Ariel.
- Meseguer, Covadona y Fabrizio Gilardi. 2008. «Reflexiones sobre el debate de la difusión de políticas», *Política y Gobierno*, 15 (2): 315-351.
- Marsh, David y Jason C. Sharman. 2009. «Policy Diffusion and Policy Transfer», *Policy Studies* 30(3):269-288. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01442870902863851>.
- Matisoff, Daniel C. y Jason Edwards. 2014. «Kindred spirits or intergovernmental competition? The innovation and diffusion of energy policies in the American states (1990–2008)», *Environmental Politics*, 23 (5): 795-817. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09644016.2014.923639>.
- Morgenstern, Scott, John Polga-Hecimovich y Sarah Shair-Rosenfield. 2013. «Tall, Grande, or Venti: Presidential Powers in the United States and Latin America», *Journal of Politics in Latin America*, 2: 37–70.
- Negretto, Gabriel. 2009. «Paradojas de la reforma constitucional en América Latina», *Journal of Democracy en Español*, 1 (1): 38-54.
- Negretto, Gabriel. 2013a. *Making Constitutions. Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139207836>.
- Negretto, Gabriel. 2013b. «Los orígenes del presidencialismo en América Latina: un estudio sobre el proceso constituyente argentino (1853-1860)», *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 7: 127-168.
- Negretto, Gabriel y José A. Aguilar-Rivera. 2000. «Rethinking the Legacy of the Liberal State in Latin America: The Cases of Argentina (1853-1916) and Mexico (1857-1910)», *Journal of Latin American Studies*, 32 (2):361-397. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0022216X00005770>.
- Norris, Pippa. 2013. «Does the world agree about standards of electoral integrity? Evidence for the diffusion of global norms», *Electoral Studies*, 32 (4): 576–588. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2013.07.016>.
- Palti, Elías J. 2007. *El tiempo de la política. El siglo XIX reconsiderado*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Sharman, Jason C. 2008. «Power and Discourse in Policy Diffusion: Anti-Money Laundering in Developing States», *International Studies Quarterly*, 52 (3): 635-656. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2008.00518.x>.
- Schmidt, Vivien. 2008. «Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse», *Annual Review of Political Science*, 11: 303-326. Disponible en: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>.
- Schmidt, Vivien. 2010. «Reconciling Ideas and Institutions through Discursive Institutionalism», en Daniel Béland y Robert Henry Cox (eds.), *Ideas and Politics in Social Science Research* (pp. 47-64). New York: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199736430.003.0003>.

- Schmitt, Carina. 2011. «What drives the Diffusion of Privatization Policy? Empirical Evidence from the Telecommunication Sector», *Journal of Public Policy*, 31(1): 95-117. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0143814X11000018>.
- Shipan, Charles R. y Craig Volden. 2006. «Bottom-Up Federalism: The Diffusion of Antismoking Policies from U.S. Cities to States», *American Journal of Political Science*, 50 (4): 825-843. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2006.00218.x>.
- Shugart, Matthew y John Carey. 1992. *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139173988>.
- Simmons, Beth y Zachary Elkins. 2004. «The Globalization of Liberalization: Policy Diffusion in the International Political Economy», *American Political Science Review*, 98 (1): 171-189. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0003055404001078>.
- Sikkink, Kathryn. 1991. *Ideas and Institutions. Developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca: Cornell University Press.
- Sugiyama, Natasha B. 2011. «The diffusion of Conditional Cash Transfer programs in the Americas», *Global Social Policy*, 11 (2-3): 250-278. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1468018111421295>.
- Tews, Kerstin, Per-Olof Busch y Helge Jrgens, 2003. «The diffusion of new environmental policy instruments», *European Journal of Political Research*, 42 (4): 569-600. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00096>.
- Weyland, Kurt. 2007. *Bounded Rationality and Policy Diffusion: Social Sector Reform in Latin America*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Weyland, Kurt. 2011. «Cambio institucional en América Latina: modelos externos y consecuencias no previstas», *América Latina Hoy*, 57: 117-143.
- Weyland, Kurt. 2014. *Making waves: democratic contention in Europe and Latin America since the Revolutions of 1848*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wiarda, Howard. 2001. *The Soul of Latin America*. New Haven and London: Yale University Press.
- Wilson, James Q. 1992. *El gobierno de los Estados Unidos*. México D.F.: LIMUSA.

ANEXO

TABLA 1.

LAS PRIMERAS CONSTITUCIONES PRESIDENCIALISTAS DE AMÉRICA LATINA: FECHA DE APROBACIÓN, Y PRINCIPALES RASGOS DE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO

Constitución presidencialista adoptada	Año	Poder Ejecutivo			Poder Legislativo	
		Cargo	Elección	Mandato		
República de Haití	1806	Presidente	Poder Legislativo	4 años	Inmediata (sin límite)	Senadores
Constitución Federal para los Estados de Venezuela	1811	Tres personas	Congregaciones electorales	4 años	No	Senadores y Representantes
Provincias Unidas de Sudamérica (1)	1819	Director	Poder Legislativo	5 años	Inmediata (una)	Senadores y Representantes
Colombia (2)	1821	Presidente	Asambleas provinciales	4 años	Inmediata (una)	Senadores y Representantes
Constitución Política para el Estado de Chile	1822	Director	Poder Legislativo	6 años	Inmediata (una, 4 años)	Senadores y Diputados
Constitución Política de la República Peruana	1823	Presidente	Poder Legislativo	4 años	Mediata	Representantes (3) y Senado Conservador
República Federal de Centro América (4)	1824	Presidente	Juntas de departamento	4 años	Inmediata (una)	Representantes (5) y Senado
Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos	1824	Presidente	Legislaturas de los Estados	4 años	Inmediata (sin límite)	Senadores y Diputados
Constitución del Estado de Ecuador (6)	1830	Presidente	Poder Legislativo	4 años	Mediata (2 mandatos)	Diputados
Constitución del Estado de Venezuela (7)	1830	Presidente	Colegios electorales	4 años	Mediata	Representantes y Senadores
Constitución del Estado Oriental del Uruguay	1830	Presidente	Poder Legislativo	4 años	Mediata	Representantes y Senadores

.../...

.../....	Poder Ejecutivo				Poder Legislativo	
	Constitución presidencialista adoptada	Año	Cargo	Elección		Mandato
Constitución de Bolivia	1831	Presidente	Juntas electorales de parroquia	4 años	Inmediata (sin límite)	Representantes y Senadores
Constitución Política del Estado Libre de Nicaragua (8)	1838	Director	Juntas populares de distrito	2 años	Mediata	Representantes y Senadores
Constitución Política del Estado de Honduras (8)	1839	Presidente	Elección directa	2 años	Inmediata (una)	Representantes
Constitución de El Salvador (8)	1841	Presidente	Elección directa	2 años	No	Diputados y Senadores
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Costa Rica (8)	1844	Jefe Supremo	Juntas populares	4 años	No	Representantes y Senadores
Constitución Política de la República Dominicana (8)	1844	Presidente	Colegios electorales	4 años	Mediata	Tribunado (diputados) y Consejo Conservador
Constitución Política del Estado de Guatemala (8)	1845	Presidente	Juntas populares	4 años	Mediata	Diputados y Senadores
Constitución Federal de la República de Brasil	1891	Presidente	Poder Legislativo	4 años	Mediata	Diputados y Senadores
Constitución de la República de Cuba	1901	Presidente	«sufragio de segundo grado»	4 años	Inmediata (una)	Representantes y Senadores
Constitución de la República de Panamá	1904	Presidente	No se establecen normas	4 años	Inmediata (sin límite)	Asamblea Nacional (diputados)

Notas: (1) Antiguo Virreinato del Río de la Plata. (2) «Gran Colombia». Según su art. 6 abarcaba «el antiguo Virreinato de Nueva Granada y Capitanía General de Venezuela». (3) La constitución crea también un «Senado Conservador» electo por los representantes y con funciones de supervisión general. (4) Abarcaba Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Guatemala. (5) Se crea también un Senado electo popularmente con funciones de supervisión general. (6) Ecuador se independiza de la «Gran Colombia» y adopta su primera constitución presidencialista. (7) Venezuela pasó a formar parte de la «Gran Colombia». Se independizó en 1830 adoptando, nuevamente, una constitución presidencialista. (8) Desde fines de la década de los 30 hasta mediados de la de los 40 se van independizando los Estados que habían constituido durante la década del 20 la República Federal de Centro América.

Fuente: elaboración propia a partir de: http://www.modern-constitutions.de/hbu.php?page_id=8294b7496ae06609fa222b156332446b.

Presentado para evaluación: 30 de octubre de 2016.

Aceptado para publicación: 18 de junio de 2017.

ADOLFO GARCÉ

adolfogarce@gmail.com

Doctor en Ciencia Política y profesor en régimen de dedicación total en el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (Uruguay). Posee el nivel II en el Sistema Nacional de Investigadores (ANII). Se ha especializado en el estudio del poder político de ideas y discursos.

Re-conceptualizing populism: Bringing a multifaceted concept within stricter borders

Hacia una reconceptuación del populismo: delimitando un concepto multifacético en términos más estrictos

DAVIDE VITTORI

Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli (LUISS)

Cómo citar/Citation

Vittori, D. (2017). Re-conceptualizing populism: Bringing a multifaceted concept within stricter borders. *Revista Española de Ciencia Política*, 44, 43-65. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.44.02>.

Abstract

The word populism has been associated to (very) different meanings in the last years. The “populist” label is still used to describe parties, leaders, movements, attitudes and political regimes, too. Moreover, the adjective “populist” is used in a normative fashion in the public debate to denigrate those movements or parties which contrast the mainstream views. The aim of this paper is twofold: on the one hand, I conduct a non-normative analysis to avoid a biased vision of the concept. On the other hand, I advocate the understanding of populism as a thin-centered ideology, according to which it is based on two necessary features, namely, (a) an anti-elite(s) mindset and (b) the criticism of representative politics.

Keywords: populism, comparative politics, concept analysis, thin-centered ideology.

Resumen

El término populismo ha sido asociado a significados muy diferentes en los últimos años. La etiqueta de populista se sigue utilizando para describir partidos, líderes, movimientos, actitudes y regímenes políticos. Además, el adjetivo populista se utiliza también con una inclinación normativa en el debate público para denigrar a esos movimientos o partidos que contrastan con las ideologías dominantes. Este artículo tiene dos objetivos principales: por un lado, desarrollo un análisis conceptual no normativo para evitar una visión sesgada del concepto. Por otra parte, abogo por una consideración del populismo como una ideología débil, según la cual se basa en dos características necesarias, a saber, (a) el anti-elitismo y (b) la crítica de la política representativa.

Palabras clave: populismo, política comparada, análisis conceptual, ideología débil.

INTRODUCTION

The success of both anti-establishment and radical right parties in Western and Eastern Europe brought the attention of scholars, mass media and think-tanks on the populist phenomenon. The burgeoning academic literature on populism so far has ranged from the ideology and the organization of populist parties (among others, Betz and Johnson, 2004; Mudde, 2007; Stanley, 2008) to the attitudes of the electorate (Krouwel and Abts, 2007; Akkerman *et al.*, 2013). It has also dealt with foreign policy (Schori-Liang, 2007; Veerbek *et al.*, 2014), populist parties' participation in coalition governments (Akkerman, 2012; Akkerman and De Lange, 2012; Minkenberg, 2001; Heinisch, 2003; Fella y Ruzza, 2007) and their relationship with the democracy (Arditi, 2004; Meny and Surel, 2000; Canovan, 2002; Urbinati, 2013).

Soon after the 2014 European elections, the President of the European Parliament Martin Schultz (2015) defined populism as a threat for the stability of the whole European Union. In sum, populists were accused of oversimplifying the complex reality of the economic crisis and of campaigning for destructive reforms for Europe.

Populism, thus, was consciously transformed in an all-encompassing word aimed at denigrating or, at least, criticizing those movements or parties, which contrast the mainstream views. From another viewpoint, the approach that equates populism to a danger for democracy implies an inherently negative judgment on populism. In this regard, Müller (2016) defines populism as a degraded form of democracy. The normativity of such an approach, however, is misleading when dealing with this phenomenon (Mastropaolo, 2005), because it implies a disputable teleology—the pre-eminence of liberal values, whichever defined, over other forms of participation—. Moreover, the indistinctiveness of criticism of populism has led to mix it up with other political orientations, such as radicalism or, more likely, an exclusionary view against minorities. On a different perspective, the word populism has been associated with a distinctive “party family”, the radical-right parties. In Europe, an *a priori* identification with this party family fostered a tendency toward an automatic identification of populism as a dangerous phenomenon for democracy.

The label “populism” is used also to describe fuzzy or charismatic leaders: Berlusconi (Taguieff, 1995), Haider (Betz, 1994; 2001), Le Pen (Shields, 2007), Grillo (Mosca, 2014; Tronconi, 2015) or Farage (Kelsey, 2015; Abedi and Lundberg, 2009) among others were portrayed as populist leaders in search of an unmediated relationship with the electorate. There is nothing new in this predisposition: since the growth of *caudillismo* in Latin-America, leadership was considered a *sine qua non* condition for populism. In an analogous way for the political parties, the terminology “populist leadership” is frequently adopted with an extremely negative “signified”, in contrast with “responsible” and moderate leaderships.

The aim of this paper is twofold: relying on the literature on concept formation, I will define populism in a non-normative fashion to avoid a biased distortion of this concept; secondly, I will propose a minimal definition based on two necessary attributes (anti-elitism and the criticism of representative politics), seeking to balance the

depth and breadth of the concept. Admittedly, a pure form of populism is more theoretical than real: similarly to liberal, conservative, social-democratic parties, movements and leaders that can share some ideological inclinations while differing in others, populists too, may have contrasting views on several policy issues. However, from a theoretical perspective it is crucial to identify a minimal definition that can provide the basis for consistent comparative studies, even if populism may be considered a more chameleonic “object” than other political phenomena (Taggart, 2000: 2).

The structure of the paper is as follows: the first section is devoted to theories on conceptual analysis. Subsequently, I revise the different approaches to populism in the literature. Several contributions in the last decades have helped disentangling the elusiveness of populist phenomenon. I divide these attempts into five main approaches. Although the selected definitions cannot be analysed solely through the category in which they are inserted since all of them contain different features that may be associated with other approaches, this method should provide clarity of the arguments developed here. Finally, I define populism as a thin-centered ideology whose core is represented by: (a) anti-elite vs. the “people” mindset, and (b) the criticism of representative politics.

The basis for the concept analysis

Despite the various and fruitful attempts to define crucial political science concepts, the literature on concept formation is largely underdeveloped: finding proper definitions for democracy, welfare or conflict still generates controversies among political scientists, even when an agreement on their operationalization can be found in the literature (Goertz, 2006; Gerring, 2012). Populism is not an exception to this trend. Furthermore, the word populism has been used by a broad range of scholars with disparate backgrounds and interests: political philosophy, sociology, political science etc. All these fields have different focuses and different ontological premises, which may lead to contrasting definition. While offering a comprehensive –although not exhaustive– overview of the different approaches, my main focus is on the concept of populism in political science. One of the most successful minimal definition has been provided by Mudde (2004; 2007; 2010; 2013), whose work is now a point of reference for much of the literature on this topic. Starting from Mudde’s work I try to re-conceptualize populism in an attempt to develop a more useful minimal definition.

Gerring (2012) identifies four steps in the process of concept reconstruction: the term; (b) the attributes that define the phenomenon; (c) the indicators that help to locate the concept in empirical space; and (d) the actual phenomena to be defined. Goertz (2006), on the other hand, proposes three levels of analysis: the basic level, the secondary level and the indicator/data level. Despite their differences, Gerring and Goertz agree on identifying two crucial aspects of concept analysis: the terminology and the delineation of attributes related to a concept. In Sartori’s view (2009), giving a term its referent requires the re-construction of the meaning of the concept, since

the meaning is the intermediation between the “world outside”, i.e. the “objects”, and the sequence of morphemes that forms the term (or the “signifier”). In Gerring’s words “[c]oncepts strive to identify those things that are alike, grouping them together, and contrasting them to things that are different. Apples with apples, and oranges with oranges” (2012: 125).

In order to establish the referent to be adopted for each “object”, the first step is to collect a set of representative definitions; secondly, the researcher has to inquire about the basic characteristics of the “object”; thirdly, he/she has to organize them, dividing between non-observable or at least-observable properties and extensional ones, which correspond to the very essence of a concept. Following Goertz (2006), once identified the basic level of a concept, i.e. its referent, the next step is the recognition of the secondary level, which comprises the constitutive dimensions of the concepts.

Since the purpose of this paper is to propose a minimal definition of populism –or a denotative definition in Sartori’s terminology– the following paragraphs disentangle what has just been referred to as secondary level of the concept. In this regard, a minimum definition should possess the defining properties of the populism, while leaving aside the accompanying ones: the conceptual trade-off is between the depth and breadth of the concept. The definition should balance the so-called ladder of generality trade-off: on the one hand, if too many features (intension) are required for a political phenomenon to be considered “populist”, then comparisons would be almost impossible and such a definition will be meaningless for social sciences. On the other hand, it is necessary to avoid any conceptual stretching (extension) including only the features that help to discriminate between what populism *is* and what populism *is not*. Avoiding ambiguity, “sorting out the membership of any given denotatum and [] deciding the cut-off point vis-à-vis marginal entities” is the essence of this work (Sartori, 2009: 112). Moreover, as Goertz highlights, the reconstruction of a concept should include a negative pole: if a minimal definition establishes what populism *is*, it must also specify what populism *is not*. Otherwise, the concept analysis would be indefinite and the minimal definition useless.

Following Gerring, I start my analysis of populism from a “conscientious semantic canvassing”, which “begins with a representative sample of formal definitions and usage patterns for a chosen term, as drawn from relevant scientific fields” (2012: 132-134). The following step will be the classification of attributes, an operation necessary to reduce the plenitude of meanings implied by a term. Although the literature on populism is massive, the identification of the most frequent attributes agreed upon by scholars allows for the reduction of “the definitional profusion of even the most complex concept into a relatively parsimonious table of attributes” (*ibid.*: 134).

A semantic canvassing of the populist phenomenon

Since the first relevant analysis on the issue, the academic literature has faced two main problems with the word populism: its ambiguity and the very different

geographical and diachronic manifestations of populism, which encouraged its conceptual stretching. Several definitions have been provided, due to the impalpability of the term and the different manifestations of this phenomenon across time and space (Taggart, 1995; 2000; 2004).

In one of the first comprehensive studies on populism, Margaret Canovan (1981) found seven sub-categories of populism, four of which contain the label “populist”: (1) farmers’ radicalism, (2) peasant movements, (3) intellectual agrarian socialism, (4) populist dictatorship, (5) populist democracy, (6) reactionary populism and (7) politicians’ populism. In his seminal work on the matter, Gino Germani (1978) referred to some hybrid formulas that appeared in Latin America in the 1960s and in 1970s, pertaining to a specific category labelled “national populism”. Those categories include ideologies, movements and “qualities” of a political regime: from this point of view, populism is considered a qualification ascribed to different political phenomena and, for that reason, several accompanying attributes were attached to it.

When dealing with such an amorphous phenomenon there are two main questions to be addressed: firstly, how to categorize populism? And, secondly, how to set the boundaries of the definition?

As for the first problem, in their seminal work on populism Ionescu and Gellner concluded that it was difficult to define populism: “[a]s a doctrine or as a movement, it is elusive and protean. It bobs up everywhere, but in many and contradictory shapes” (1969: 4). The fact that populism is essentially considered as a context-dependent and chameleonic phenomenon (Taggart, 2000) fostered its elusiveness. In the introduction of their book, Ionescu and Gellner found that the worship of people is the main feature of populism; no other clearer definition was provided.

As for the problem of boundaries, Wiles (1969) detected twenty-four attributes of populism. The features ranged from “not being revolutionary and its opposition to class war, to its adoption of small co-operative as an economic ideal type, and its being religious, but opposed to the religious establishment” (Laclau, 2005a: 9). For the sake of clarity, the rest of the section is divided into five macro-areas in line with the approaches followed by the literature in the definition of populism.

1. Populism as political illiberalism

The most recent attempt to figure out a minimal definition of populism is that by Pappas (2015; 2016), who focuses on the shortcomings of previous definitions and on the development of a minimal interpretation of “modern populism”, that is “the occurrences of this phenomenon in post-WWII democracies around the world, which is qualitatively different from populisms in either *predemocratic* or *nondemocratic* political settings” (Pappas, 2015: 4, italics in the text). Recalling Zakaria’s (1997) definition of “illiberal democracies” and trying to avoid ten methodological pitfalls (among them the conceptual stretching, the unclear negative pole, and the

normative indeterminacy), Pappas defines populism as “democratic illiberalism” (2015: 10).

In essence, populism in polyarchies is interchangeable with non-liberal ideology. In a similar vein, for Urbinati populism “is a radical contestation of parliamentary politics and thus an alternative to representative democracy” (2014: 128). This way, populism is *parasitical* on representative democracy, since “it is not external to it and it *does* compete with it on the meaning and use of representation or the way of detecting, affirming, and managing the will of the people” (*ibid.*: 135, italics in the text).

The main strength of this approach is to specify the empirical universe of populism, namely, the criticism of political representation as conceived in polyarchies. Furthermore, it allows an operationalization of the term based on the liberal values incorporated by each parties, movement and leaders. Through discourse or policy-making analysis it would be possible to establish the degree of liberalism of the unit of analysis and “to use ordinal scales for indicating the rank order of populist phenomena” (Pappas, 2015: 16).

The minimal definition proposed by Pappas, however, needs to be carefully evaluated especially with regards to the methodological pitfalls that Pappas himself finds in other definition. In particular, the conceptual stretching of his definition leads to a paradoxical effect, in which every non-liberal party has to be considered populist. Every radical left, be them communist or post-communist parties, and radical right parties should fall within this category, too, while other self-labelled liberal or centrist parties that part of the literature identified as “populist” will not (Forza Italia in Italy for example, see Taguieff, 1995; Zaslove, 2008). If everything outside the mainstream liberal parties is “populist”, then the label loses its relevancy. Despite the fact that the definition as “democratic illiberalism” distinguishes a clear negative pole, the nature of the negative pole is too wide and contradictory. On the one hand, it is unclear where “democratic liberal” ideology begins (or ends) within a party or a movement; on the other hand, liberalism as a “core” ideology already possesses its ideological opponents, such as communism, fascism and so on. Whether all these core ideologies can be considered as “populist” because of their non-liberal stance is highly disputable.

Moreover, to what kind of liberalism these alleged populist parties oppose to? According to Pappas, illiberalism is constituted by one main feature, i.e. the idea that political sovereignty pertains to the-people, and four sub-categories which are “fundamentally inimical to contemporary political liberalism”: the willingness to create a political majority; the “over-soul” nature of the people; the perception of bipolarization of the world and the belief of holding the moral right (2015: 22). To what extent those attributes are inimical to liberalism is not clear, though.

2. Populism as a tool for political mobilization

Jansen defines populism as “any sustained, large-scale political project that mobilizes ordinarily marginalized social sectors into publicly visible and contentious

political action, while articulating an anti-elite, nationalist rhetoric that valorises ordinary people” (2011: 82). In the same vein, Di Tella describes it as “[a] political movement which enjoys the support of the mass of the urban working class and/or peasantry but which does not result from the autonomous organizational power of either of these two sectors. It is also supported by non-working-class sectors upholding an anti-status quo ideology” (1965: 47).

Both definitions have an intriguing premise: populism takes place when at least part of the community mobilizes through political actions, be them either at party level or as a supporting “mass” for a political project. According to the authors, populism is more than a vague attitude of the single citizen/voter. However, other large-scale political projects, whose aim is the emancipation of marginalized sectors of the society, shared –more or less successfully and with different political goals (e.g. socialism in its various forms or proto-fascist movements)– the tools for political mobilization. The latter approach is based on Di Tella’s analysis of Latin-American populism in autocratic countries and it is based on the explanation of the political mobilization in support of the political leaders (*caudillos*). The difficulties in applying this definition in other geo-political contexts are related to the evolution of the labour forces and the mutated *loci* of organizational power. On the one hand, the dichotomies working class/non-working class and working class/peasantry are far less relevant to describe political mobilization, especially in what concern post-materialist values (Inglehart, 1977). On the other hand, working or peasantry classes, if still relevant as political categories, have lost part of their organizational power, especially in highly institutionalized environment, such as Western Europe (or North America). It is not correct to argue that anti-status quo ideology is upheld only by non-working class, either. In fact, the study of the electorate of different so-called “populist” parties highlights a different perspective, in which populist parties receive support mainly from blue-collar worker, but also from self-employed and artisans (see Betz and Immerfall, 1998).

Jansen’s attempt to describe populism as a mobilization tool is wider than Di Tella’s. The argument here is focused on the organization of the marginalized social sectors involved and the use of a nationalist rhetoric (see section 4 for the analysis of this point).

If the discrimination between populist and non-populist is based on the political mobilization of the marginal sector, then anti-taxation movements with affluent supporters or anti status-quo parties with a mixed electorate (blue and white-collar workers) would fall outside the definition of populism. Leaving the problem of the nationalist rhetoric aside for a moment, the concept of marginalization tends to underestimate the possibility of anti-status quo “bourgeois”, “liberal” or mainstream parties, which presumably speak (also) to citizens already involved in political life.

Secondly, according to Jansen, populist movements are large-scale or mass political projects; however, this assumption presupposes that all micro-scale or non-institutionalized parties should be considered as non-populist. Needless to say, some political parties that are now defined as “populist” started as small anti-establishment/anti-elite

movements, whose projection was national only in the intentions (among other, FPO and Northern League, but also the Progress Parties in Norway or the National Front in France). As far as electoral success is concerned, it is self-evident that “populism” cannot be defined by the share of votes that a party or a movement obtain in the elections.

3. Populism as a leader-led movement

The third approach to populism is based on the centrality of the leadership and the unmediated relationship with the “people”. For example, Roberts argues that populism represents a “political mobilization of mass constituencies by personalistic leaders who challenge established elites” (2006: 127) while, according to Weyland populism is a “political strategy through which a personalistic leader seeks or exercises government power based on direct, unmediated, uninstitutionalized support from large numbers of mostly unorganized followers” (2001: 14). And according to Urbinati “while the epistemic interpretation of democracy is headless, populism can hardly exist without a politics of personality; while the former aims at erasing ideology and all forms of sedimentation of opinions, the latter lives out of a strong ideological rhetoric” (2014: 131).

As for the scale of the project, I have already underlined that mass constituencies are not a prerequisite for populism. The most relevant characteristic of the above definitions lays in their focus on the leader as convenor of populist attitudes. As Mudde and Kaltwasser explain in this regard “an elective affinity between populism and a strong leader seems to exist. However, the former can exist without the latter” (2014: 383). The diversity in the internal organization of European populist parties cannot lead to the equation between charismatically-led parties and populist parties. The synonymy of the two terms is misplaced in that case. Urbinati (2014) proposes a distinction between all leaderless movements –such as the Occupy movements in the United States, the Indignados in Spain or the Kínima Aganaktisménon-Politón in Greece– which are considered popular manifestation of the dissatisfaction toward some aspect of the contemporary capitalist world, and the leader-led movements which are populist because of the presence of a leader. However, the repertoires of contention of the former crucial populist features such as the political mobilization and the criticism about the *élite* (see sections 2 and 5).

Thus, the extensive selectiveness of a definition in which leaders are considered to be essential allows the overtly discriminating exclusion of all leaderless movements. The adjective “personalistic” is also troublesome: while Latin-American parties and movements in autocratic contexts show a high degree of *personalismo*, in which leaders bounded their political destiny to the organizations that they founded (De la Torre, 2010), in other (European) cases, populist leaders emerged from within the party (among others, Matteo Salvini in the Northern League, Marine Le Pen in the National Front) after relevant charismatic leaderships. Other deviant cases entail political

entrepreneurs with populist attitudes, who were successfully (in electoral terms) replaced by other leaders after a transition phase (among others, the Freedom Party of Austria and the Progress Party in Denmark). Admittedly, other parties faced resounding failures after the fall of the leadership (L'Uomo Qualunque in Italy or the Pim Fortuyn List in the Netherlands), but this is not *the* rule: the institutionalization in any political party is caused by internal and external factors and the change of the leadership may be just one of them.

Although strong leaders may be the “key for mobilizing the people and (re)found-ing the political organization specialized in fostering a direct an unmediated relationship with the electorate” (Mudde and Kaltwasser, 2014:387), leadership in itself cannot be considered a defining feature of the populist phenomenon, unless all leaderless movements (such as Occupy Wall Street, the Indignados movements in Spain and Greece and the Popolo Viola, in Italy) are *a priori* treated as non-populist ones.

4. Populism as a communicative/discursive tool

The analysis of populism as a communicative style emphasizes the way prominent members of a political community, from the party secretary to opinion leaders, use anti-elite rhetoric in order to gain support from the audience. Jagers and Walgrave consider populism as a political communication style by political actors that refers to the people (2007: 322). These political actors can be politicians and political parties, but also movement leaders, interest group representatives and journalists.

To some extent, this is the definition that Canovan (1981; 1984) found more convincing in her seminal works; in her own words, the only feature that populists have in common “is a rhetorical style which relies heavily upon appeals to the people” (Canovan 1984: 313). One important implication of this definition is its a-normativity: whoever speak about “people” and for the “people” in general should be regarded as populist; for, “[b]y referring to the people, a political actor claims that he or she cares about the people’s concerns [...]”. The implicit populist’s motto is: ‘I listen to you because I talk about you.’” (Jagers and Walgrave, 2007: 323). Furthermore, another merit is the possibility of a straightforward operationalization of the definition. If populism is a rhetoric style, the discourse analysis based on the appeal to the people would be a solid starting basis. However, a key problem with this definition is the overstretching of the concept. The “thin” definition chosen by Jagers and Walgrave implies that populism is just a communicative strategy that anyone can use in any given moment simply when referring to the “people”. There is not, in the definition, any references to the “quality” of the address to the people. From this perspective, for example, Lincoln’s Gettysburg address –the government of the people, by the people, for the people– should be considered the masterpiece of populism. Thus, the vagueness of the definition makes the boundaries of the concept unclear. The appeal to the “people” and all the synonyms related to this word does not configure *per se* a populist phenomenon.

Similarly to Jagers and Walgrave's definition, De la Torre sees populism as a rhetoric that constructs politics as the moral and ethical struggle between *el pueblo* and the oligarchy. Populist discourse transmutes politics into a struggle for moral values without accepting compromise or dialogue with the opponent (2010: 4). Here, the political style is more than a mere reference to the people and it is focused on the contraposition between the people (*el pueblo*) and the elite(s) (the oligarchy). This way, the previous indefiniteness of the concept of populism is limited to a confrontational discourse. Nonetheless, in this definition populists are those who refuse a compromise with the opponents within or outside a parliamentary system; yet, from a European perspective there are plenty examples of "populist" parties that participated in coalition governments both as a majority and junior partners (Forza Italia and Northern League in Italy, Progress Party in Norway, Freedom Party of Austria, Alliance for the Future of Austria, Fidesz in Hungary, the Pim Fortuyn List in the Netherlands) or condoning the government, without being part of the government (Party for Freedom in the Netherlands and the Danish People's Party in Denmark). These examples suggest that populists may be prone to compromise when the circumstances allow them to participate in government. Even when improving the discriminative power of the previous definition, the exclusion from the analysis of those parties that participated in coalition government would be too selective both for European and Latin-American contexts.

Another definition, slightly different but somehow complementary to the previous one, was proposed by Ernesto Laclau (2005a) and Hawkins (2009). In Hawkins' words, populism is a "Manichaean discourse because it assigns a moral dimension to everything, no matter how technical, and interprets it as part of a cosmic struggle between good and evil" (2009: 1043). Using a Gramscian framework of analysis, Laclau defines populism looking at the discursive practice rather than its content. Populism starts when people with same political demands pour an empty signifier (a political instance) against a hegemonic practice. Populism is set against the logic of administration, which splits demands that "populism" bands together giving a consistent "signified" to an empty "signifier" (see also Panizza, 2005). Thus, "[i]f this approach is correct, we could say that a movement is not populist because in its politics or ideology it presents actual contents identifiable as populist, but because it shows a particular logic of articulation of those contents –whatever those contents are" Laclau (2005b: 33)–.

From an analytical point of view, the puzzle is how to set boundaries to the concept. Indeed, populism as a content-unbounded concept poses a problem of ambiguity; accompanying properties and non- or at-least observable properties are mixed with defining properties in this approach, leaving a subjective interpretation of the way in which the logic of articulation is disentangled within the discursive practice. Following Mudde and Kaltwasser (2012), I contend that limiting the analysis to the Manichean interpretation of the reality stretches the definition beyond its theoretical limits, since it may be applied to other core or thin-centred ideologies which incorporate a binary distinction between the "Us" –namely the people in the case of

populism, but also the Nation in a nationalist view or the proletariat in a communist ideology— and the “Others”, who are the opponents of the “Us-group”.

5. Populism as an ideology

The fifth group of definitions considers populism as an ideology. Ideology, according to Jost *et al.* (2009) an ideology “reflect[s] both genuine (and even highly accurate) attempts to understand, interpret, and organize information about the political world as well as conscious or unconscious tendencies to rationalize the way things are or, alternatively, the desire for them to be different” (*ibid.*: 310). Thus, ideologies “enable meaningful political worlds to be constructed, as well as translating the multiplicity of potential conceptual meaning into the singularity of a political decision” (Freeden, 1998: 749). As a more or less structured set of beliefs, populism rationalizes in its own way the political world through the anti-elite lenses. Anti-political status quo and the appeal to a homogeneous political community, moreover, are the starting points from where populists propose a different political world, in which the powerful elite(s) are ousted from key governing office. Albertazzi and McDonnell, for example, define populism as “an ideology which pits a virtuous and homogeneous people against a set of elites and dangerous ‘others’ who are together depicted as depriving (or attempting to deprive) the sovereign people of their rights, values, prosperity, identity and voice” (2008: 14).

One possible shortcoming of this interpretation is that the various forms of populism do not exhibit a consistent and all-encompassing view of a given political context. Rather, as the supporters of the discursive typology would argue, populism is shaped and re-shaped by rhetorical and ideological tools, based on a Manichean distinction of the “people” and the “elite(s)”. Populism, thus, is more flexible vis-à-vis other more structured ideologies.

Canovan underlines that “it may be argued that there can be such a thing as a populist ideology. But attempts to define populism in terms of any such ideology fail, because in another context the anti-elitist mobilization concerned may be reacting to a coherent ideological environment” (1999: 4). And he adds that “[s]o-called ‘populists’ are to be found on the right, left and centre of the political spectrum, and almost any generalization about them can be defeated by a counter-example” (1984: 2). This criticism may be sustained only if populism is analysed as any other classical ideologies.

However, ideologies may be either “core” or “thin-centred”. Thin-centred ideologies present structural inability to offer complex ranges of argument because many chains of ideas [...] are simply absent. [...] A thin-centred-ideology is hence limited in ideational ambitions and scope” (Freeden, 1998: 750). Thin-centrism can be equated to a cross-cutting principle that influences the way other issues, which are not the core arguments of the thin-centred ideology, are framed. Freeden found this feature in nationalist ideology, but Mudde (2004) applied the same interpretation to populism. More recently, Freeden has challenged this. In his view, populism “not only falls short

of comprehensiveness but short of nuanced specificity in what it does offer. Vagueness and indeterminacy may be good vote-catchers, but the result is at best a phantom ideology” (Freeden, 2017: 10). Thus, it cannot be considered an ideology unless it refers to contrasting trends: “(1) when it serves as a convenient catch-all marker of radical popular demands that clamour for legitimation, and (2) when it is used to denounce particular brands of right-wing xenophobia” (*ibid.*: 11). Although populism is more indeterminate with respect to “what it does offer” than other thin-centred ideology, populists in the interpretation I provide here may articulate political programs, relying on eminently ideological concepts anti-elitism and the criticism to representative democracy. Freeden seems to undervalue that the use of referenda, for example, is a good example of policy-making critical to representative politics. Even if the content of referenda may vary (according to the core ideologies incorporated by populists), the critical frame of both the forms of political intermediation and the representatives of the intermediation is a peculiar ideological trait.

Thus, the presence of a populist ideology in different political context and in different political actors (parties, movements and leaders) is consistent with the loosely-based definition of ideology that is provided here. Hence a more suitable definition of populism may be: a thin-centered ideology that considers society to be ultimately separated into two homogenous and antagonistic groups, ‘the pure people’ versus ‘the corrupt elite,’ and which argues that politics should be an expression of the *volonté générale* (general will) of the people” (Mudde, 2004: 543, italics in the text).

The main pitfall of this definition is the dyad “pure”/ “corrupt”. Certainly, there may be a strong anti-corruption stance in most populist parties; but this does not necessarily mean that the antagonism proposed by populists is between the people and a *corrupt* elite.

The same inference may be drawn from the adjective “pure”. A positive evaluation of the communities of interest is a *conditio sine qua non* during electoral campaigns of any type. A counter-argument would be that purity refers to something or someone uncontaminated by unnecessary or “unclean” substances; as a consequence, “pure people” are not mixed with elites. The “people” who populists address, however, is the same “people” that may have previously vote for “pro-elite” party or have been contaminated by elite(s)-driven parties. The purity of the “people”, if and when recalled by populists, looks like a rhetoric tool used to clearly distinguish “us” from the “other” in order to degrade the minorities. “Purity”, in conclusion, may refer to other thin-centred ideologies (e.g. nationalism) and it can be considered a step further with respect to a minimal definition.

THE CLASSIFICATION OF ATTRIBUTES

The minimal definitions provided so far have proved to be only partially satisfactory for the reconstruction of the concept of populism. Therefore, I move to the classification of traits the literature attributes to populism. Starting from those

identified in the previous minimal definitions and adding other possible ones, I enlist ten characteristics which have been considered necessary for populism to different degrees. Out of twelve features commonly associated to populism, Rooduijn extracts four minimal ones: (1) emphasis on the central position of the people; (2) criticism against the elite; (3) conception of the people as a homogeneous entity and (4) conviction of living in a period of serious crisis (2014: 573). Similarly, Taggart (2000: 2) identifies six crucial populist characteristics: (a) hostility to representative politics; (b) idealization of the “heartland”; (c) absence of core values; (d) a reaction to the crisis; (e) populism as containing fundamental dilemmas that makes it self-limiting; and (f) a context-dependent phenomenon. According to Taguieff, the national-populist ideal-type (the National Front in France) –comprises five features: (I) the personal appeal to the people, (II) the appeal to a classless people, (III) the direct appeal to the authentic, sane, simple and honest people, (IV) the call for purification or redemptive rupture and (V) the discrimination among individuals in terms of ethnic origin or cultural characteristics (1995: 27-32)–. Combining the three sets of features it is plausible to identify ten basic features: (1) Populism as an ideology lacking core value; (2) anti-elitism; (3) the hostility to representative politics; (4) a mobilization against the political status-quo (rupture); (5) the personal appeal to the people; (6) the homogeneity of the people; (7) the ethnic and cultural discrimination; (8) the idealization of the “heartland”; (9) a sense of perceived crisis; and (10) a context dependent and self-limiting phenomenon.

As explained in the previous paragraphs, among the different theoretical interpretations of populism, the one related to ideology proves to be the most robust. However, this theoretical foundation cannot be defined as a basic feature of populism; rather it is an assumption from which the reconstruction of the concept can be conducted fruitfully. As it will be explained in the following paragraph, the necessary attributes are identified in anti-elitism and the resulting opposition between the élite and the people (attribute 2) and (attribute 3) the criticism toward representative politics.

In what follows, I will focus on the remaining features, explaining why they should be excluded from the minimal definition. In the previous sections I have already discussed attributes (4) political mobilization and (5) the necessity of a strong or charismatic leadership. There seems to be an agreement among scholars on the essential distinction between the “homogenous” people and the “others”. I do not challenge the centrality of people in populist ideology; however, I contend that the concept of “homogenous” people is normatively biased as it is related to a distinct conception of people typical of radical-right parties. Unless the minimal definition of populism refers only to this party family, the attribute of the homogeneity must be left aside or, at least, be considered as an accompanying feature of one of the different forms populism, i.e. the “exclusionary” populism.

As for attribute (6), the homogeneity of the people, Meny and Surel (2000) describe three usages of the term people: sovereign-people, class-people and nation-people. None

of them can be classified as specific of populism, since all of them correspond to other ideologies (nationalism, socialism) or, at least, to the way state-building has evolved in history. As explained by Mudde and Kaltwasser (2013) populism is both “exclusionary” and “inclusionary”, depending on the core ideologies it relies on. In these authors’ view, populists share “the way in which populist actors define who belongs to ‘the people’ vis-à-vis ‘the elite’”, but, on the other hand, “the ideological features that are attached to the particular populist ideology of the actors” (*ibid.*: 148) range from radical-left to radical-right.

Paradoxically, other core ideologies are indispensable to define who the people are, thus a “populist-people” cannot exist per se. For that reason, reaching a common definition of populism based on a stable definition of the concept people (see Meny and Surel, 2000) seems impractical. Sovereignty, class and nation comprise very different “we” and, mostly, very different “others”. These three concepts may be useful complementary attributes to populism, but their insertion in a minimal definition is overtly discriminative. Populists do refer to “the people” or “the majority of the people”, but this appeal is aimed at clearly distinguish between the elite(s) and the non-elitists, rather than to proclaim the homogeneity or the purity of the people.

Moving to attributes (7) and (8), when populists refer to (7) the purity of a particular group and to its glorious past (locally, nationally or class-based) they adopt other relevant ideologies to justify the exclusion of these “others” (nationalism, federalism or regionalism, socialism, but also liberalism, when framed as the distinction between liberal values and non-democratic groups). Whichever (8) the framing of the heartland, the discrimination between what is inside and the out-group relies on the core ideologies adopted by the in-group. Albeit there may be a correlation between populism and “crisis” (Kriesi and Pappas, 2015), (9) the sense of “crisis” that populists perceive in any political context should be regarded more as a rhetoric tool used also by other non-populist parties than a pre-condition for the populism to emerge.

Attribute (10) –self-limiting and context-dependency phenomenon– is also unnecessary for the scope of a minimal definition. The aim of a minimal definition is to widen the extension of the phenomenon, while setting precise boundaries to avoid the overstretching of the concept. Context-dependency, rather, makes analytically useless a minimal definition, since it would be very problematic to find common and recurrent populist habits. The interpretation as a self-limiting phenomenon is based on the assumption that populist parties, movements or leader cannot get institutionalized as a result of their confrontation with the complexity of the decision-making within the representative institutions. Focusing on the radical right party family, whether we look at populism as “pathological normalcy” (Mudde, 2010) or a normal pathology (Betz, 1994), the (electoral) stability of populist right wing parties has been extensively recognized in the literature (Ivarsflaten, 2008; Mudde, 2013 and Roo-duijn, 2015), not only for the growing electoral importance of parties labelled as “populists”, but also because of their active participation in coalition government (Akkerman, 2012; Akkerman and De Lange, 2012).

TOWARD A MINIMAL DEFINITION

Bearing in mind the previous annotations I define populism as a thin-centred ideology whose core is represented by two necessary features: (a) anti-elite(s) mindset, and (b) criticism of representative politics. I explained in the previous section the choice for the thin-centred ideology. Additional comments are required regarding the above features (a) and (b).

The anti-establishment attitude is intentionally left out of point (a), because an anti-establishment stance cannot be equated to anti-elitism. Although populists would never consider themselves as part of the political establishment, when (and if) overcoming the process of institutionalization within a given political system they become part of the establishment. Bearing in mind the abovementioned resilience of the so-called populist parties in Europe, they should be expected to become part of the establishment in the medium term. Treating them as part of the establishment, however, is not in contradiction with anti-elite discourse. Anti-elitism is boarder in its meaning and it refers to the antagonism towards the “most powerful” national or supranational economic, political, cultural elites that decide the destiny of the people. Thin-idealistic principles may consistently remain stable over the time in populist parties/movements.

However, an anti-elite(s) attitude is a necessary but not sufficient condition for the populist ideology to be fully unfolded; otherwise, anti-elitism should be considered synonym for populism in violation of the anti-synonymy principle outlined by Sartori in rules 3a and 3b (2009: 114)¹.

Rather, a more exhaustive definition of populism should foresee another attribute, i.e. the criticism of representative politics. I prefer the term ‘criticism’ to ‘hostility’ because the former has a broader meaning, which comprises both the principles hostility toward political representation *per se* and a more moderate stance against the way political representation is organized in a given time, without advocating for its replacement *tout court*. The anti-elite(s) mindset is related to a political discourse, whose aspiration is to replace the dominant “minority” (the elite which may belong to different areas, ranging from economics to politics and from the judiciary power to culture and media). This definition is neutral about the “who”, i.e. the political entrepreneurs that incorporate populism within their own ideologies. Insofar as it may appear paradoxical, anti-elitism is not precluded to elitist outsiders, especially when it is related to the criticism of a peculiar elite, from which the outsiders are excluded. For instance, this explains why tycoons or other members of a “privileged” class may handle a consistent populist ideology. Anti-elitism, in this case cannot be regarded as a synonym of

1. Following Sartori’s guide for concept analysis, rule 3a states that “[a]waiting contrary proof, no word should be used as a synonym for other word” (2009: 114). According to rule 3b, “[w]ith respect to stipulating synonymies, the burden of proof is reversed: what requires demonstration is that by attributing meanings to different words we create a distinction of no consequence” (Sartori, 2009: 114).

anti-pluralism. Nor all populists are anti-pluralist *per se*. Although populists may be anti-pluralist (Müller, 2016; Pappas, 2015; 2016), i.e. rejecting the concept of political pluralism and political representativeness, both concepts are ontologically different and there is no automatism between them.

The criticism of political representation may take different forms. On the one hand, it may be directed against the classical horizontal left-and-right division (Bobbio, 1994). Populists challenge the classical horizontal axis of the political division (left and right), focusing instead on the vertical axis, which divides between the powerful few and the people. Albeit parties which incorporate a populist ideology may be placed in the left or the right spectrum of the spectrum, populism in itself is neutral to this distinction. Other core ideologies, in this regard, can justify the insertion of a party in the left/right spectrum: communism for radical-left parties, social-democracy for centre-left parties, liberalism for centrist parties, conservatism for centre-right parties etc. In his comparative work on populism, Pappas concludes that there is not a single populist constituency whether within a specific country or across countries; “individuals belonging in the informal sector of economy in countries like Peru or Venezuela may be attracted to populist leaders in similar ways as French industrial workers, Greek farmers, or Dutch upper-middle class strata” (2012: 15).

Moreover, populists reject a Weberian professionalization of politics. Albeit being frequently undetermined, one of the most salient issue in the populist discourse is the radical transformation of both the political class and, particularly, the parties’ bureaucracy, the so-called Party in Central Office.

The criticism of elitism both in politics and political representation, which is crucial for populism to become a thin-centred ideology, has a policy-making aspect in that it advocates people’s participation in the decision-making process. Here, participation entails the (promises of) involvement in the decision-making both at governmental level and within the party or movement through the instrument of referendum, portrayed by populists as the main tool to “let the people” decide over their destiny without the influence of the elite. However, referenda are not a populist instrument *per se*, as the experience of referenda in Switzerland show. Still, when a party or movement advocates a referendum, coupling its campaign with an anti-elitist discourse and a manifest criticism of political representation, it can be argued that this party or movement has incorporated the populist thin-centred ideology.

This definition entails some relevant implications. Firstly, it is non-normative since judgements about the populist threat to democracy (Rosanvallion, 2008) or its troublesome relationship with representative democracy (Taggart, 2004; Urbinati, 2013; 2014) are absent. Secondly, although a positive correlation between the presence of a “mediatized” (Mazzoleni and Schultz, 1999; Mazzoleni, 2003) political entrepreneur and populism may be detected, it is not a necessary condition *per se*. A strong leadership may be a facilitating factor to convey a populist ideology; however, the presence of leaderless populist parties cannot be excluded *a priori*.

Thirdly, and in disagreement with Freedon (2017), it highlights the importance of the thin-centred ideology concept. Populism can be found in parties, movements or

leaders with different core ideologies: right-wing parties (see among a vast literature, Taggart, 1995; Mudde, 2007) left-wing parties (Stavrakakis and Katsambekis, 2014; Weyland, 2013; Roodujin and Akkerman, 2015) and even liberals and greens (Zaslove, 2008; Müller-Rommel, 1998).

Finally, this definition tries to balance the depth and breadth of populism. Following the literature on concept formation, I have focused primarily on the necessary attributes of populism, leaving aside all accompanying characteristics. The result of this process combines two attributes –anti-elitism and the criticism of representative politics– which represent the populist core. Neither anti-elitism per se nor the criticism of representative politics taken separately can be considered as populist –it would be a breach of the Sartorian rule on synonymy–. Rather, the combination of both aspects is a more or less conscious attempt to organize information about the political world, through the peculiar distinction of two groups, i.e. the élite and the political representatives on the one hand and what the populists define as the “people” on the other.

CONCLUSION

In this paper, I firstly focused my attention on the definitions of populism provided by the academic literature. I identified five main categories that approach the populist phenomenon in five different ways: (1) populism as political illiberalism, (2) populism as a political mobilization tool, (3) populism as a leader-led movement, (4) populism as a discursive/rhetoric tool and (5) populism as an ideology; and I discussed both the strengths and possible pitfalls of those approaches. Combining this review with other minimal attributes of populism identified by the literature, I developed a minimal definition trying to balance the need for a suitable extension so to cover a wide range of political phenomena and the need to set precise boundaries between the positive pole (what populism is) and the negative pole (what populism is not). Following the ideological approach, I defined populism as a thin-centred ideology that incorporates two necessary attributes, anti-elitism and the criticism of political representation. Finally, I highlighted some relevant implications of this such as the non-normative nature of populism, its attachment to other core or thin-centred ideologies and its balance between the breadth and depth of the concept.

Further research is needed to streamlining the definition of populism and operationalizing it; moreover, the literature will also benefit from further analysis of the suitability of adjectives attributed only to populists, such as “media-populist”, “tele-populist” or “vague populism”, etc.

References

Abedi, Amir and Thomas L. Lundberg. 2009. “Doomed to Failure? UKIP and the Organisational Challenges Facing Right-Wing Populist Anti-Political Establishment

- Parties”, *Parliamentary Affairs*, 62 (1): 72-87. Available at: <https://doi.org/10.1093/pa/gsn036>.
- Akkerman, Tjitske. 2012. “Comparing Radical Right Parties in Government: Immigration and Integration Policies in Nine Countries (1996–2010)”, *West European Politics*, 53 (3): 511-529. Available at: <https://doi.org/10.1080/01402382.2012.665738>.
- Akkerman, Tjitske and Sarah L. De Lange. 2012. “Radical Right Parties in Office: Incumbency Records and the Electoral Cost of Governing”, *Government and Opposition*, 47 (4): 574-596. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2012.01375.x>.
- Akkerman, Tjitske, Cas Mudde and Andrej Zaslove. 2013. “How Populist Are the People? Measuring Populist Attitudes in Voters”, *Comparative Political Studies*, 47 (9): 1324-1353. Available at: <https://doi.org/10.1177/0010414013512600>.
- Albertazzi, Daniele and Duncan McDonnell. 2008. “Introduction”, in Daniele Albertazzi and Duncan McDonnell (eds.), *Twenty-First Century Populism the Spectre of Western European Democracy*. New York: Palgrave MacMillian. Available at: https://doi.org/10.1057/9780230592100_1.
- Arditi, Benjamin. 2004. “Populism as a Spectre of Democracy: A Response to Canovan”, *Political Studies*, 52 (1): 135-143. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2004.00468.x>.
- Betz, Hans-Georg. 1994. *Radical Right-Wing Populism in Western Europe*. Basingstoke: Macmillan. Available at: <https://doi.org/10.1007/978-1-349-23547-6>.
- Betz, Hans-Georg. 2001. “Exclusionary Populism in Austria, Italy, and Switzerland”, *International Journal*, 56 (3): 393-420. Available at: <https://doi.org/10.1177/002070200105600302>.
- Betz, Hans-Georg and Carol Johnson. 2004. “Against the Current. Stemming the Tide: the Nostalgic Ideology of the Contemporary Radical Populist Right”, *Journal of Political Ideologies*, 9 (3): 311-327. Available at: <https://doi.org/10.1080/1356931042000263546>.
- Betz, Hans-Georg and Stefan Immerfall (eds.). 1998. *The New Politics of the Right: Neo-Populist Parties and Movements in Established Democracies*. London: Macmillan.
- Canovan, Margaret. 1981. *Populism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Canovan, Margaret. 1984. “People’, Politicians and Populism”, *Government and Opposition*, 19 (3): 312-327. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.1984.tb01048.x>.
- Canovan, Margaret. 1999. “Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy”, *Political Studies*, 47 (1): 1-16. Available at: <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00184>.
- Canovan, Margaret. 2002. “Taking Politics to the People: Populism as the Ideology of Democracy”, in Yves Mény and Yves Surel (eds.), *Democracies and the Populist Challenge*. London: Palgrave Mcmillian. Available at: https://doi.org/10.1057/9781403920072_2.

- De la Torre, Carlos. 2010. *Populist Seduction in Latin America* (2nd ed.). Ohio: Ohio University Press.
- Di Tella, Torquato S. 1965. "Populism and Reform in Latin America", in Claudio Veliz (ed.), *Obstacles to Change in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fella, Stefano y Carlo Ruzza. 2007. "The National Alliance and Northern League in Italy: Rivals in Power, Enemies in Defeat", in Pascal Poirier y Pascal Delwit (eds.), *Identités, Politiques, Sociétés, Espaces: Extrême droite et pouvoir en Europe*. Brussels: Université libre de Bruxelles.
- Freeden, Michael. 1998. "Is Nationalism a Distinct Ideology?", *Political Studies*, 46 (4): 748-765. Available at: <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00165>.
- Freeden, Michael. 2017. "After the Brexit Referendum: Revisiting Populism as an Ideology", *Journal of Political Ideologies*, 22 (1): 1-11. Available at: <https://doi.org/10.1080/13569317.2016.1260813>.
- Germani, Gino. 1978. *Authoritarianism, fascism, and national populism*. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers.
- Gerring, John. 2012. *Social Science Methodology. A Unified Framework* (2nd ed.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Goertz, Gary. 2006. *Social Science Concepts*. Princeton: Princeton University Press.
- Hawkins, Kirk A. 2009. "Is Chavez Populist? Measuring Populist Discourse in Comparative Perspective", *Comparative Political Studies*, 42 (8): 1040-1067. Available at: <https://doi.org/10.1177/0010414009331721>.
- Heinisch, Reinhard C. 2003. "Success in Opposition. Failure in Government: Explaining the Performance of Right-wing Populist Parties in Public Office", *West European Politics*, 26 (3): 91-130. Available at: <https://doi.org/10.1080/01402380312331280608>.
- Inglehart, Ronald. 1977. *The Silent Revolution*. Princeton: Princeton University Press.
- Ionescu, Ghita and Ernest Gellner (eds.). 1969. *Populism: Its Meaning and National Characteristics*. New York: Macmillan.
- Ivarsflaten, Elisabeth. 2008. "What Unites Right-Wing Populists in Western Europe? Re-Examining Grievance Mobilization Models in Seven Successful Cases", *Comparative Political Studies*, 41 (1): 3-23. Available at: <https://doi.org/10.1177/0010414006294168>.
- Jagers, Jan and Stefann Walgrave. 2007. "Populism as Political Communication Style: An Empirical Study of Political Parties' Discourse in Belgium", *European Journal of Political Research*, 46 (3): 319-345. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2006.00690.x>
- Jansen, Robert S. 2011. "Populist Mobilization: A New Theoretical Approach to Populism", *Sociological Theory*, 29 (2): 75-96. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9558.2011.01388.x>.
- Jost, John T., Federico Christopher M. and Jaime L. Napier. 2009. "Political Ideology: Its Structure, Functions, and Elective Affinities", *Annual Review of Psychology*, 60: 307-337. Available at: <https://doi.org/10.1146/annurev.psych.60.110707.163600>.

- Kelsey, Darren. 2015. "Hero Mythology and Right-Wing Populism. A discourse-mythological case study of Nigel Farage in the Mail Online", *Journalism Studies*, 17 (8): 1-19.
- Kriesi, Hanspeter y Takis S. Pappas (eds.). 2015. *European Populism in the Shadow of the Great Recession*. Colchester: ECPR Press.
- Krouwel, Andre y Koen Abts. 2007. "Varieties of Euroscepticism and Populist Mobilization: Transforming Attitudes from Mild Euroscepticism to Harsh Eurocynicism", *Acta Politica*, 42 (2-3): 252-270. Available at: <https://doi.org/10.1057/palgrave.ap.5500187>
- Laclau, Ernesto. 2005a. *On Populist Reason*. London: Verso.
- Laclau, Ernesto. 2005b. "Populism: What's in a Name?", in Panizza, Francisco (ed.), *Populism and the Mirror of Democracy*. London: Verso.
- Mastropaolo, Alfio (2005). *La mucca pazza della democrazia. Nuove destre, populismo, antipolitica*. Torino: Bollati Boringhieri.
- Mazzoleni, Gianpietro. 2003. "The Media and the Growth of Neo-Populism in Contemporary Democracies", Mazzoleni Gianpietro, Julianne Stewart and Bruce Horsfield (eds.), *The Media and Neo-populism: A Contemporary Comparative Analysis*. Westport: Praeger Publisher.
- Mazzoleni, Gianpietro and Winfred Schulz. 1999. "Mediatization of Politics: A Challenge for Democracy", *Political Communication*, 16 (3): 247-261. Available at: <https://doi.org/10.1080/105846099198613>
- Mény Yves and Yves Surel. 2000. *Par le Peuple, pour le Peuple*. Paris: Libraire Arthème Fayard.
- Minkenberg, Michael. 2001. "The Radical Right in Public Office: Agenda-setting and Policy Effects", *West European Politics*, 24 (4): 1-12. Available at: <https://doi.org/10.1080/01402380108425462>.
- Mosca, Lorenzo. 2014. "The Five Star Movement: Exception or Vanguard in Europe?", *The International Spectator*, 49 (1): 36-52. Available at: <https://doi.org/10.1080/03932729.2013.875821>.
- Mudde, Cas. 2004. "The Populist Zeitgeist", *Government and Opposition*, 39 (4): 542-563. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2004.00135.x>
- Mudde, Cas. 2007. *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press. Available at: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511492037>
- Mudde, Cas. 2010. "The Populist Radical Right: A Pathological Normalcy", *West European Politics*, 33 (6): 1167-1186. Available at: <https://doi.org/10.1080/01402382.2010.508901>.
- Mudde, Cas. 2013. "Three Decades of Populist Radical Right Parties in Western Europe: so What?", *European Journal of Political Research*, 52 (1): 1-19. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2012.02065.x>.
- Mudde, Cas and Cristóbal R. Kaltwasser. 2013. "Exclusionary vs. Inclusionary Populism: Comparing Contemporary Europe and Latin America", *Government and Opposition*, 48 (2): 147-174. Available at: <https://doi.org/10.1017/gov.2012.11>.

- Mudde, Cas and Cristóbal R. Kaltwasser. 2014. "Populism and Political Leadership", in T'Hart, Paul and Roderick A. W. Rhodes (eds.), *The Oxford Handbook of Political Leadership*. Oxford: Oxford University Press.
- Mudde, Cas and Cristóbal R. Kaltwasser (eds.). 2012. *Populism in Europe and the Americas*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Müller, Jan-Werner. 2016. *What is Populism?* Philadelphia: University of Pennsylvania Press. Available at: <https://doi.org/10.9783/9780812293784>.
- Müller-Rommel, Ferdinand. 1998. "The New Challengers: Greens and Right-wing Populist Parties in Western Europe", *European Review*, 6 (2): 191-202. Available at: <https://doi.org/10.1017/S1062798700003227>.
- Panizza, Francisco. 2005. "Introduction", in Francisco Panizza (ed.), *Populism and the Mirror of Democracy*. London: Verso.
- Pappas, Takis S. 2012. *Populism Emergent: A Framework for Analyzing its Contexts, Mechanics, and Outcomes*. EUI Working Paper RSCAS 2012/01.
- Pappas, Takis S. 2015. "Modern Populism: Research Advances, Conceptual and Methodological Pitfalls, and the Minimal Definition". *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Available at: <http://politics.oxfordre.com/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-17> [last accessed: 10th of June 2017].
- Pappas, Takis S. 2016. "Distinguishing Liberal Democracy's Challengers", *Journal of Democracy*, 27 (4): 22-36. Available at: <https://doi.org/10.1353/jod.2016.0059>.
- Roberts, K. M. (2006). "Populism, political conflict, and grass-roots organization in Latin America", *Comparative Politics*, 38 (2), 127-148. Available at: <https://doi.org/10.2307/20433986>.
- Rooduijn, Matthijs. 2014. "The Nucleus of Populism: In Search of the Lowest Common Denominator", *Government and Opposition*, 49 (4): 573 - 599. Available at: <https://doi.org/10.1017/gov.2013.30>.
- Rooduijn, Matthijs. 2015. "The Rise of the Populist Radical Eight in Western Europe", *European View*, 14 (1): 3-11. Available at: <https://doi.org/10.1007/s12290-015-0347-5>.
- Rooduijn, Matthijs and Tjitske Akkerman. 2015. "Article Flank attacks: Populism and left-right radicalism in Western Europe", *Party Politics*, 21 (4): 1-12.
- Sartori, Giovanni. 2009. "Guidelines for Concept Analysis", in Collier, David and John Gerring (eds.), *Concepts and Method in Social Science: The tradition of Giovanni Sartori*. Oxon: Routledge.
- Schori Liang, Christina. 2007. *Europe for the Europeans The Foreign and Security Policy of the Populist Radical Right*. Farnham: Ashgate Press.
- Schultz, Martin. 2015. *Speech to the European Council by Martin Schulz President of the European Parliament*, 19 of March 2015. Available at: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/d-ru/dv/dru_20150324_02/dru_20150324_02en.pdf [last accessed: 10th of June 2017].
- Shields, James. 2007. *The Extreme Right in France: From Pétain to Le Pen*. London: Routledge.

- Stanley, Ben. 2008. "The Thin Ideology of populism", *Journal of Political Ideologies*, 13 (1): 95-110.
- Stavrakakis, Yannis and Giorgios Katsambekis. 2014. "Left-wing Populism in the European Periphery: the Case of SYRIZA", *Journal of Political Ideologies*, 19 (2): 119-142. Available at: <https://doi.org/10.1080/13569317.2014.909266>.
- Taggart, Paul. 1995. "New Populist Parties in Western Europe", *West European Politics*, 18 (1): 34-51. Available at: <https://doi.org/10.1080/01402389508425056>.
- Taggart, Paul. 2000. Populism. Buckingham: Open University Press.
- Taggart, Paul. 2004. "Populism and Representative Politics in Contemporary Europe", *Journal of Political Ideologies*, 9 (3): 269-288. Available at: <https://doi.org/10.1080/1356931042000263528>
- Taguieff, Pierre-André. 1995. "Political Science Confronts Populism: From a Conceptual Mirage to a Real Problem", *Telos*, 103: 9-43. Available at: <https://doi.org/10.3817/0395103009>.
- Tronconi, Filippo. 2015. *Beppe Grillo's Five Star Movement Organisation, Communication and Ideology*. London: Ashgate press.
- Urbinati, Nadia. 2013. "The Populist Phenomenon", *Raisons Politiques*, 51 (3): 137-154. Available at: <https://doi.org/10.3917/rai.051.0137>
- Urbinati, Nadia. 2014. *Democracy Disfigured. Opinion, Truth, and the People*. Cambridge: Harvard University Press. Available at: <https://doi.org/10.4159/harvard.9780674726383>.
- Verbeek, Bertjan, Andrej Zaslove and Davide Vittori. 2014. "Fours Ways for Populists to Affect Foreign Policy", paper presented at the *ECPR General Conference*, 3-6 September, Glasgow.
- Weyland, Kurt. 2001. "Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics", *Comparative Politics*, 34 (1): 1-22. Available at: <https://doi.org/10.2307/422412>.
- Weyland, Kurt. 2013. "Populism and Social Policy in Latin America", in Carlos de la Torre, Carlos and Cynthia J. Arnson (eds.), *Latin American Populism in the Twenty-First Century*. Baltimore and Washington: The Johns Hopkins University and the Woodrow Wilson Center Press.
- Wiles, Peter. 1969. "A Syndrome, Not a Doctrine: Some Elementary Theses on Populism", in Ionescu, Ghita y Ernest Gellner (eds.), *Populism: Its Meaning and National Characteristics*. New York: Macmillan.
- Zakaria, Fareed. 1997. "The Rise of Illiberal Democracy", *Foreign Affairs*, 76 (6): 22-43. Available at: <https://doi.org/10.2307/20048274>.
- Zaslove, Andrej. 2008. "Here to Stay? Populism as a New Party Type", *European Review*, 16 (3): 319-336. Available at: <https://doi.org/10.1017/S1062798708000288>.

Presentado para evaluación: 17 de marzo de 2017.

Aceptado para publicación: 25 de junio de 2017.

DAVIDE VITTORI

dvittori@luiss.it

PhD student at LUISS University. His main research interests are party politics, movement parties, party organisation and populism. His last publications are: “Cartelization and party change in social democracies: a comparative perspective on the Parti Socialiste (PS), Partido Socialista Obrero Español (PSOE), and Partido Democrático (PD)” in the *Italian Political Science Review*, and “Podemos and the Five-star Movement: populist, nationalist or what?” in *Contemporary Italian Politics*.

Desacuerdos fácticos, responsividad y calidad de la democracia. La experiencia del desendeudamiento argentino (2003-2014)

*Factual disagreements, responsiveness and the quality of democracy.
The experience of Argentinian debt-reduction (2003-2014)*

DANTE AVARO

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET, Argentina)

Cómo citar/Citation

Avaro, D. (2017). Desacuerdos fácticos, responsividad y calidad de la democracia. La experiencia del desendeudamiento argentino (2003-2014). *Revista Española de Ciencia Política*, 44, 67-96. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.44.03>

Resumen

Este trabajo incorpora los desacuerdos fácticos como un articulador conceptual entre la *responsabilidad* y la *responsividad*. Dentro de este marco conceptual se analiza la política de «desendeudamiento» llevada a cabo por el Gobierno argentino entre 2003 y 2014, lo que permite argumentar que si bien hay consenso en afirmar que la *responsividad* es un atributo positivo para la democracia, su existencia no se traduce siempre en un hecho valioso para la calidad de la democracia; para que así suceda, la *responsividad* tiene que ir acompañada de la legitimación de los desacuerdos fácticos, hecho que no ha sucedido en el período analizado. El trabajo describe la existencia de un deficiente desempeño institucional de la Oficina Nacional de Crédito Público para procesar y legitimar los desacuerdos fácticos, impidiendo que la *responsividad* del Gobierno hacia los ciudadanos se tradujera en una mejora de la calidad de la democracia argentina.

Palabras clave: calidad de la democracia, responsividad, desacuerdos fácticos, responsabilidad, desacuerdos fácticos.

Abstract

This work incorporates factual disagreements as a conceptual hinge between responsibility and responsiveness. Within this conceptual framework, I analyze the policy of debt relief carried out by the Argentine Government between 2003 and 2014. Based on this analysis, it is argued that, although there is a consensus that responsiveness is a positive attribute for democracy, its existence does not always become a valuable fact for the quality of democracy. In order for this

to take place, responsiveness must be accompanied by the legitimacy of factual disagreements, which has not occurred in the analyzed period. This paper describes the existence of a deficient institutional performance within the National Public Credit Office to process and legitimize factual disagreements, which has prevented the government's responsiveness towards citizens to lead to an improvement in the quality of Argentine democracy.

Keywords: quality of democracy, responsiveness, doxastic disagreements, responsibility, factual disagreements.

INTRODUCCIÓN

En este trabajo incorporo los desacuerdos fácticos al análisis de la *responsividad*¹. Propongo un esquema analítico-conceptual que permita comprender la interacción de aquella con la *responsabilidad*, entendidas ambas como atributos valiosos para la calidad de la democracia. La *responsabilidad* se suele invocar en los casos en que *hacer* lo que los ciudadanos desean y prefieren pudiera resultar, dadas la conexiones teórica asumidas respecto de la teoría democrática, un empeoramiento antes que un mejoramiento de la calidad de la democracia. Así, no siempre la falta o ausencia de *responsividad* indica una oportunidad perdida para mejorar la calidad de la democracia. Pudiera suceder, tomando en cuenta los efectos negativos que la respuesta política pudiera producir en los contenidos y/o en los procedimientos, que la prioridad de la *responsabilidad* resulte conveniente para evitar un empeoramiento de la calidad democrática. Sin embargo, ¿cómo interviene la *responsabilidad* en los casos en que *hacer* lo que los ciudadanos desean y prefieren parece, intuitivamente y desde la teoría, una situación de mejora en la calidad de la democracia?

Para avanzar en mi propósito analizo la política «desendeudamiento»² llevada a cabo por el Gobierno argentino desde 2003 hasta 2014. En esta política confluyen los elementos necesarios para abordar la cuestión planteada. Primero, resulta posible establecer que el «desendeudamiento» consiste en una respuesta del Gobierno a las preferencias y deseos de los públicos ciudadanos. Segundo, que la política de «desendeudamiento» se convalidó en dos elecciones presidenciales. Tercero, hacer lo que los ciudadanos desean y prefieren en materia de «desendeudamiento» va de la mano con los conocimientos teóricos que sostienen que a menor deuda soberana, mayor capacidad democrática para

1. En la literatura especializada se han ofrecido diferentes traducciones para el concepto *responsiveness*. Entre las más utilizadas se encuentra «reciprocidad» y «respuesta política». En este trabajo, continuando con la propuesta de J. J. Linz (2009: cap. 11) y sus editores, utilizo «responsividad». En Avaro (2015: 57-60) el lector encontrará una descripción más detallada sobre las diferentes traducciones disponibles *vis à vis* de la red conceptual *responsiveness*.
2. «Desendeudar» no aparece en el Diccionario de la Real Academia. Su utilización en este texto se justifica, ya que fue la nominación escogida por el Gobierno argentino para denotar en público la acción de disminuir la deuda.

tomar decisiones públicas, lo que promueve una mejora en la calidad de la democracia. Así, el «desendeudamiento» argentino parece ser el típico caso en donde *hacer* lo que los ciudadanos desean y prefieren no solo resulta un atributo valioso para la calidad de la democracia, sino que además el contenido de la *acción* política, en función de los conocimientos teóricos disponibles, permite vincular positivamente la disminución de la deuda soberana con una mayor autonomía de las decisiones públicas, asunto también valorado positivamente por la calidad de la democracia. Además, encaja en la pregunta: ¿cómo opera la *responsabilidad* en los casos en que la *responsividad* no parece conflictiva o anómala para la teoría democrática?

Entre los años 2003 y 2014, los desacuerdos doxásticos sobre qué hacer con la deuda soberana se fueron procesando y legitimando a través de dos elecciones presidenciales (2007 y 2011), lo que dio por resultado la implementación de la política denominada «desendeudamiento». Las preferencias y deseos ciudadanos (la legitimación de qué hacer con la deuda) por un lado, y los actos autoritativos gubernamentales (política de desendeudamiento) por el otro, conformaron un sendero de *responsividad* que le permitió al Frente para la Victoria (FPV) –la alianza política que gobernó Argentina entre 2003 y 2015– mantenerse en el poder durante tres períodos presidenciales. Sin embargo, a partir del control de divisas implementado en 2012 (AFIP, 2012; Donovan, 2014; Ley 26 739) y, fundamentalmente, con el rechazo a la apelación interpuesta en la Suprema Corte de Nueva York, la sentencia firme del juez Griesa de junio de 2014 a favor de los *holdouts* y la respuesta política que realizó el Gobierno argentino (Ley 26 984), diferentes públicos ciudadanos comenzaron a cuestionar en dos planos aquel sendero de *responsividad*: en el plano doxástico (como era de esperar en estos casos) pero, principalmente, en el plano fáctico. Lo interesante de las reflexiones llevadas a cabo por diferentes públicos ciudadanos no radica en que cuestionaban retrospectivamente la política de «desendeudamiento», sino que reclamaban criterios para medir aquello que antes creían y ahora dudaban: los resultados. ¿Cuánto debe Argentina? ¿Si pagamos, cómo es que debemos? ¿Estamos o no en *default*? ¿A quiénes debemos? ¿Desde cuándo? ¿A cuánto asciende el principal, a cuánto los intereses? Fueron, entre otras, las preguntas más recurrentes que los diferentes públicos que conforman la opinión pública argentina realizaron entre los años 2014 y 2015, cuyas respuestas fueron no solo parciales, sino variadas y también disímiles.

Entiendo que este caso no corresponde a una escalada de desacuerdos doxásticos producto del éxito o fracaso de una política, sino más bien a si los públicos ciudadanos contaban o no con elementos para enjuiciar los resultados de una política presentada como «exitosa» por parte del Gobierno (MECON, 2015). Esto muestra que los públicos ciudadanos no visualizaban los espacios institucionales pertinentes ni los criterios utilizados para procesar los desacuerdos fácticos (Kappel 2014); y al no visibilizarlos terminaron dudando de la consistencia sobre el sendero previo de *responsividad*. Para cada una de aquellas preguntas formuladas por los públicos ciudadanos había: a) principios epistémicos incompatibles; b) confianza en diferentes autoridades epistémicas, y c) interpretaciones alternativas sobre las evidencias. Lo central aquí, tomando en cuenta los propósitos de este trabajo, no consiste en que tanto ciudadanos como

expertos mantengan desacuerdos sobre los hechos, sino en preguntarse si para obtener una mayor comprensión de la *responsividad* se requiere incorporar, y cómo, la falta de legitimidad para procesar los desacuerdos fácticos. Porque aun suponiendo que resulte posible, mediante un indicador específico, mostrar que, efectivamente, se verificó el «desendeudamiento», y que ese dato se relaciona, teóricamente, con una mejoría en la calidad de la democracia, tendríamos que aceptar que las demandas de los diferentes públicos ciudadanos referidas a la ausencia de espacios y criterios para procesar los desacuerdos fácticos, no afectan la calidad de la democracia. Lo anterior resulta algo contraintuitivo en la práctica democrática y, además, contradictorio con el andamiaje teórico que sirve de sustento a la perspectiva de la calidad de la democracia.

Sin perder de vista que la *responsividad* es un atributo de la democracia, cuya existencia resulta positiva para la calidad de la misma, también resulta necesario precisar que entre declamar que se hace lo que los ciudadanos desean y prefieren y hacerlo, media una prueba, una forma de observación intersubjetiva que sirva para convalidar (o no) el sendero de *responsividad*. Para el caso del «desendeudamiento» argentino la «observación» debería ser capaz de rastrear información sobre el procesamiento de los desacuerdos fácticos, dado que es este asunto el que produce desconcierto entre los públicos ciudadanos. El aporte de este trabajo consiste en incorporar al nivel de la «observación», información sobre el funcionamiento del espacio institucional encargado de procesar los desacuerdos fácticos. El objetivo es mostrar cómo el procesamiento de los desacuerdos fácticos permite comprender más adecuadamente la interacción de la *responsividad* con la *responsabilidad*, no solo en los casos de prioridad de la segunda sobre la primera, sino también en los que esa precedencia no es requerida con antelación por intuiciones teóricas.

En el segundo apartado, argumento que la *responsabilidad* no solo resulta relevante en las situaciones en que el Gobierno no hace lo que los ciudadanos desean y prefieren, sino que también resulta necesaria para los casos en que sí lo hace. En el tercer apartado sitúo los desacuerdos fácticos, sus espacios institucionales, sus criterios para procesar los desacuerdos, como un aspecto relevante de la *responsabilidad*. De forma tal que la legitimación de los desacuerdos fácticos constituye una dimensión relevante para analizar cuando un Gobierno hace lo que los ciudadanos desean y prefieren.

En el cuarto apartado introduzco brevemente la importancia que tiene la deuda soberana en la arena democrática argentina contemporánea. Continuando en la línea de otros estudios, relaciono teóricamente la disminución de la deuda como un elemento positivo para la mayor soberanía democrática. Utilizando datos oficiales analizo, en primer lugar, la relación entre deuda y el producto bruto interno (PBI). Muestro sus limitaciones para el caso argentino. En segundo lugar, propongo cinco variables con el propósito de observar el comportamiento del «desendeudamiento». Individualmente y en conjunto estas variables responden a la intuición teórica: a menor endeudamiento mayor autonomía democrática. Esta intuición teórica recorre algunas propuestas de calidad de la democracia, que trato de justificar para el caso argentino.

En el quinto apartado incorporo los desacuerdos fácticos al análisis realizado en el apartado anterior. En primer lugar, identifico el espacio institucional que la

democracia argentina posee para procesar los desacuerdos fácticos en torno a la cuestión de la deuda: la Oficina Nacional de Crédito Público (ONCP). Mediante el análisis de los *Informes anuales* de la Auditoría General de la Nación (AGN), un total de dieciséis informes, se procedió a contrastar los objetivos propuestos por el legislador en el momento de crear ese espacio institucional con las debilidades que a lo largo de dieciocho años detectó la AGN. Identifico tres criterios al interior de la ONCP. Estos permiten observar en qué dirección deberían ir el trabajo de los expertos y la legitimación de los desacuerdos fácticos. A su vez, con esos mismos criterios se recabó información de los documentos oficiales de la AGN, lo que permitió establecer un listado de debilidades por parte de la ONCP para legitimar los desacuerdos fácticos.

RESPONSIVIDAD Y RESPONSABILIDAD

La calidad de la democracia constituye un objeto de estudio que tiene el propósito de evaluar la calidad de ciertos atributos de las democracias³. Los estudios sobre la calidad de la democracia se han sustentado, entre otras fuentes, en el trabajo pionero de Morlino y su enfoque tridimensional: procedimientos, contenidos y resultados (Morlino, 2004a; 2004b). Simplificando y generalizando, los estudios abocados a la calidad de la democracia utilizan m dimensiones, subdivididas en n subdimensiones, conformadas por k variables. En este sentido, la agenda de la calidad de la democracia ha venido discutiendo la pertinencia de las dimensiones, especialmente por la naturaleza y alcance de la dimensión «resultados» (Munck, 2011). Entre otras, porque al interior de esta dimensión existe una delgada línea divisoria entre calidad de la democracia y calidad del gobierno que no siempre queda bien delimitada (Cejudo *et al.*, 2009). En este contexto, y más allá del peso ponderado que cada investigación le adjudica a las variables, subdimensiones y dimensiones, los estudios de la calidad de la democracia no parecen orientarse al análisis y cuantificación de los efectos marginales de las «políticas» sobre la calidad de la democracia⁴. En cambio, sí se ocupan, en líneas generales, por indagar, mediante la construcción de índices, cómo evoluciona la calidad entre las

3. Entiendo por «agenda de la calidad de la democracia» las reflexiones, argumentos, discusiones y acuerdos que expertos y especialistas brindan para delimitar un campo de estudio y/o programa de investigación. Entiendo por «estudios de la calidad de la democracia» el conjunto de investigaciones y sus resultados sobre dicha temática. Y me refiero a la «calidad de la democracia» como el objeto empírico construido desde la agenda de la calidad de la democracia y puesto a prueba en los estudios.

4. Es por esta razón, quizá, que en los estudios de la calidad de la democracia hay una marcada ausencia de recomendaciones de políticas para promover la calidad democrática (Morlino *et al.*, 2014: 75 y ss.). En el mismo sentido, la agenda de la calidad de la democracia no ha concentrado sus esfuerzos en desarrollar una metodología que permita cribar las políticas que mejoran los rendimientos de la democracia de aquellas que mejoran la calidad de las instituciones democráticas (Avaro, 2016a).

democracias y, cuando resulta posible, a lo largo del tiempo (Munck, 2006: 166; Munck y Verkuilen, 2002: *passim*).

La *responsividad*, cuya historia en la ciencia política anglosajona precede a su utilización en la calidad de la democracia, ocupa un rol destacado en la dimensión «resultados» (Erikson, 2013; Vidal de la Rosa, 2015; Avaro, 2015). Aunque muchos se han ocupado de este tema, fue el tratamiento propuesto por Dahl, tanto en *Poliarquía* como en *La democracia y sus críticos*, el que ejerce mayor influencia en los estudios de la calidad de la democracia. Dahl (1972: 1) afirmó que la democracia tiende a la *responsividad*, pero esta no constituye o interviene en la definición de aquella. La democracia *hace* que los Gobiernos tomen decisiones e implementen *políticas* que los ciudadanos desean y prefieren; sin embargo que los Gobiernos hagan lo que los ciudadanos desean y prefieren no constituye lo que la democracia *es*. Así, el que se pueda corroborar la existencia de *responsividad* es tomado en cuenta como un indicio, entre otros, de la mejora de la calidad de la democracia. Tanto Dahl, y especialmente Pitkin (1967), advierten que en el análisis de la *responsividad* resulta necesario excluir los casos atribuidos a la casualidad (suerte y azar) y centrarse en la causalidad. Aunque esta sea difícil de reconstruir para explicar aquella, no resulta una tarea fútil intentar explorar la cadena de posibles imputaciones existentes entre, por un lado, los deseos y preferencias de los ciudadanos y, por otro, las decisiones públicas. Las cadenas causales son relevantes ya que filtran los componentes azarosos y la buena fortuna que pueden influir en la *responsividad*, dejando a las respuestas gubernamentales justo en el lugar apropiado para su análisis: a nivel de las decisiones autoritativas basadas en evidencias, diagnósticos y utilización de conocimiento-*expertise*. A los ciudadanos probablemente les interesa que no solo se satisfagan sus preferencias (*responsividad*), sino que ello se haga de la mejor manera posible, es decir, es altamente probable que les interesa que el gobierno tome buenas decisiones, que implemente buenas políticas.

La cuestión de la *responsividad*, según Powell (2005), requiere reconstruir, dentro del proceso político, una cadena de acciones e intenciones que vinculen los deseos y preferencias de los ciudadanos por x con las decisiones públicas direccionadas o ubicadas en torno a x . La complejidad no solo recae en cómo operacionalizar el contenido de la frase «lo que los ciudadanos desean y prefieran», sino en que x puede llegar a ser resultados, políticas y/o una conjunción de ambas. Hasta donde sé, no existe una propuesta acabada sobre el alcance o cobertura de lo que está sujeto a *responsividad* dentro de la agenda de la calidad de la democracia. Creo que ello es pertinente en razón de que: a) no le compete a los investigadores juzgar los deseos y preferencias de los ciudadanos, y también porque b) los deseos y preferencias de los ciudadanos y las decisiones públicas conforman un espacio dinámico –dynamic responsiveness– (Stimson *et. al.* 1995). Por ello, los investigadores, condicionados en muchas ocasiones por la disponibilidad de datos y siguiendo sus propias jerarquizaciones analíticas, han desarrollado múltiples ejercicios que se pueden agrupar en tres: a) rastreo de senderos de *no-responsividad* (Schumaker, 1975); b) identificación de «políticas» frente a problemas priorizados en la opinión pública (Wlezien, 2005), y c) utilización de indicadores que dan cuenta de la situación socioeconómica de la sociedad. Ante la compleja perspectiva de

reconstruir la cadena causal, admitida por el propio Powell (2005), los estudios que utilizan la responsividad para abordar la dimensión resultados han optado por estrategias más débiles pero valiosas para el desarrollo de los estudios sobre la calidad de la democracia. Según estas, resulta posible indagar sobre la *responsividad* cuando: a) ciertos resultados o rendimientos de variables, que se presuponen relevantes para la calidad de la democracia, pueden imputarse a decisiones públicas y a su vez se conectan con alguna política; b) identificados los deseos y preferencias de los ciudadanos y detectada una *política*, observar si resulta posible conectar teóricamente los resultados con la calidad de la democracia, o bien c) dada una *política* y si resulta posible identificar su convalidación electoral (sendero de legitimación de desacuerdos doxásticos), establecer la conexión entre la dirección de los resultados y la calidad de la democracia.

Aunque la «dimensión resultados» está hecha, por decirlo de algún modo, de *políticas*, la *responsividad* no busca cribar y jerarquizar el efecto de las políticas sobre la calidad de la democracia, sino que pondera la calidad de la democracia en función de la respuesta política de los Gobiernos frente a los deseos y preferencias de los ciudadanos.

La *responsividad*, como paraguas conceptual, intenta capturar si los Gobiernos *hacen* lo que los ciudadanos desean y prefieren valorando esta conexión como atributo positivo de la democracia y no como efecto marginal de las políticas, tal cual pudieran hacerlo específicamente los estudios sobre la calidad del gobierno. Así, las iniciativas gubernamentales no deseadas ni preferidas por la ciudadanía pueden mejorar la calidad de la democracia, pero quedan fuera del alcance del concepto de *responsividad*. Sin embargo, el reverso de lo anterior es uno sus mayores desafíos. Dado que los deseos y preferencias de los ciudadanos son soberanos, es en esa fulminante soberanía que pueden demandar *políticas* que, en caso de ser atendidas (*responsividad*), terminen afectando negativamente la calidad de la democracia. Para enfrentar esta situación el trabajo seminal de Pennock (1952) trazó una ruta analítica que resulta difícil de evitar: la *responsividad* se complementa aguas abajo con la representación y aguas arriba con la *responsabilidad*.

Si bien la calidad de la democracia asume que la democracia tiende a la *responsividad*, puede suceder en algunos casos que la ausencia de esta no solo se deba a la negativa del Gobierno de atender a las demandas ciudadanas, sino a la prioridad que tiene la *responsabilidad* en la respuesta gubernamental, bajo el entendimiento de que la calidad de la democracia no solo se basa en los resultados, sino también en los procedimientos y los contenidos de la democracia. Así, no en todos los casos de *no-responsividad* estamos en presencia de pérdida de calidad de la democracia, ya que si interviene la prioridad de la *responsabilidad* frente a la respuesta gubernamental, esto podría poner de manifiesto la intención del Gobierno por evitar un empeoramiento de la calidad. Así, si la *responsabilidad* cumple un rol fundamental en los casos de *no-responsividad*, también resulta necesaria para aquellos en que sí la hay, de lo contrario sería un atajo *ad hoc* de la teoría.

En el próximo epígrafe sostendré que la institucionalización y legitimación de los desacuerdos fácticos son un buen candidato para observar el papel atribuido a la *responsabilidad* en la comprensión de la *responsividad*.

RESPONSIVIDAD Y DESACUERDOS FÁCTICOS

El proceso democrático no puede renunciar a la *responsividad*, pero tampoco el científico puede ignorar que las mejores decisiones, en el sentido de las «mejores políticas», están situadas (y sitiadas) en el terreno de los desacuerdos doxásticos⁵. En otras palabras, desacuerdos de intereses, creencias y juicios normativos sobre diferentes asuntos hacen que las políticas se sometan a la *representación*, esto es, a la esfera de legitimación de los desacuerdos doxásticos que toda democracia moderna cuida, protege y reverencia. De modo que si la democracia, para serlo, no puede renunciar a que el Gobierno gobierne por medio de políticas (Aguilar Villanueva, 2007) orientadas a la *responsividad*, a la vez que existan espacios para legitimar los desacuerdos doxásticos, tampoco la democracia puede pasar por alto que el Gobierno para gobernar por medio de políticas requiere ajustarse a las evidencias, esto es, no puede renunciar a la *responsabilidad* (Pennock 1952). Esta constituye un elemento irreductible del Gobierno por medio de políticas, ya que funda la posibilidad de una argumentación pública, permite la acción evaluativa por parte de los ciudadanos, habilita la rendición de cuentas y favorece la reformulación de los contenidos en los debates doxásticos que entablan los ciudadanos.

Las divergencias de intereses, creencias y juicios normativos que pueden tener los ciudadanos al vincularse con la oferta de transformación pública que ofrecen los políticos, construye un espacio entre representación y *responsividad* que etiqueto como desacuerdo doxástico, y que la regla de contar cabezas (Rosanvallon, 2007) legitima periódicamente, lo que permite que el demócrata pueda vivir bajo leyes y políticas que no ha votado, pero que considera legítimas y que, además, obedece (Przeworski, 1997; 2010). Esa fuerza política incuestionable que tienen las democracias caracterizada por la relación entre representación y políticas constituye el centro de la *responsividad* (Mair, 2009: 13 y ss.) y legitima la existencia de los desacuerdos doxásticos. Sin embargo, la modificación no azarosa sino proteica de los asuntos públicos por medio de políticas, es decir, la *responsividad* visible a través de actos autoritativos (políticas), se enfrenta inmediatamente con desacuerdos ciudadanos en torno a cómo se valoran las evidencias del asunto público en cuestión, en desacuerdos de expertos sobre cómo se soluciona, con qué herramientas y recursos y, también, en divergencias de paradigmas epistémicos para argumentar sobre las evidencias y las soluciones a los problemas. Si bien los desacuerdos fácticos son ineliminables, la democracia no renuncia a legitimarlos. Esta es una tarea indelegable de una democracia de calidad ya que aquí se instaura el espacio que media o procesa la *responsividad* con la *responsabilidad* de los actos autoritativos. Estos desacuerdos no son sobre intereses, creencias o cuestiones normativas, sino que son desacuerdos sobre la verdad o falsedad de proposiciones referidas a

5. Peter Mair (2015: 22 y ss.) introduce el concepto de indiferencia ciudadana para explorar la tensión entre responsividad y *responsabilidad* al interior de los partidos políticos, encargados, entre otras cosas, de canalizar los desacuerdos doxásticos (Bardi *et al.*, 2014).

ciertos asuntos públicos. Solamente legitimando los desacuerdos fácticos un Gobierno puede volverse responsable por los actos autoritativos que emprende. Le permite argumentar por las políticas que implementa, rendir cuenta del ejercicio del poder, al tiempo que el público ciudadano accede a herramientas para evaluar y juzgar las políticas.

La utilidad pública de procesar los desacuerdos fácticos no radica en evaluar contrafácticamente las decisiones que un Gobierno toma, sino en que las políticas que materializan las decisiones sean las mejores dentro de un conjunto siempre falible de evidencias y conocimientos. Legitimar los desacuerdos fácticos no resulta en procesar, dirimir, consensuar, achicar las brechas entre las posturas epistémicas enfrentadas, aunque ello pueda ocurrir porque estamos localizados en un plano de interacciones humanas; legitimarlos, por el contrario, implica gobernar por medio de políticas, descontando que esos desacuerdos son ineliminables, ya que hay ciudadanos y expertos que no evalúan los asuntos de la misma manera. Legitimar los desacuerdos fácticos desde la perspectiva democrática –*i.e.* donde el Gobierno gobierna por medio de políticas– implica enfrentar el desafío de producir democráticamente (es decir, en el plano de los desacuerdos doxásticos) espacios institucionales con criterios visibles e identificables para el público ciudadano. De modo que esta sería la trama institucional en donde el Gobierno utiliza conocimiento y la *expertise* para gobernar.

EL «DESENDEUDAMIENTO» ARGENTINO 2003-2014

El endeudamiento en los estudios pioneros sobre la calidad de la democracia que incorporan la dimensión «resultados» (Morlino 2004a y 2004b), no se encuentra directamente explicitado, aunque subyace a los *outputs* que la dimensión pretende medir. Lo mismo sucede en los estudios de la calidad del gobierno (Kraay *et al.*, 2010). Sin embargo, trabajos recientes (Levine y Molina, 2011a, 2011b) incorporan la «deuda» en la dimensión «soberanía». El argumento teórico para incorporar la deuda en la agenda de la calidad democrática es el siguiente: una democracia al estar endeudada pierde autonomía en su proceso decisorio. El tamaño del endeudamiento se relaciona directamente con las potenciales injerencias que los acreedores ejerzan sobre la soberanía democrática, lo que genera una cuña de legitimidad entre lo que probablemente prefieran-decidan los ciudadanos y lo que es útil para los acreedores⁶. Por tanto,

6. Actualmente, un 47% de los ciudadanos argentinos encuestados por el *Latinobarómetro* está en desacuerdo con incrementar los impuestos y/o la deuda para financiar obras de infraestructura que mejoren la competitividad argentina. La encuesta fue realizada en 2015, y se basó en 1200 entrevistas. La pregunta decía: «¿Cuánto está usted dispuesto a que se aumenten los impuestos y/o el país se endeude para financiar obras de infraestructura que favorezcan la integración de su país con el mundo (puentes, autopistas, aeropuertos, puertos). En una escala de 1 a 10». El porcentual citado agrupa las respuestas brindadas en 1, 2 y 3. Datos disponibles en: <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp> (consulta: 15-2-2017).

a partir de un umbral, difícil de establecer, los «terceros observantes» (Rosanvallon, 2007) dejan de cumplir para los ciudadanos el rol de meros observadores para convertirse en *policymakers*, quienes, desde la perspectiva de la soberanía democrática, carecen de legitimidad para pergeñar o influenciar en los actos autoritativos⁷.

En la arena política argentina, la «deuda soberana» produjo y produce múltiples desacuerdos doxásticos en el interior de los diferentes públicos que conforman la opinión pública argentina. Por un lado, se aglutinan los que creen, con diferentes y múltiples énfasis, que honrar las deudas es una forma de generar confiabilidad en el mercado internacional. Pero también están aquellos que sostienen, invariablemente desde el retorno a la democracia en 1983, que la «deuda» argentina es «ilegítima» y que no debe pagarse. La «ilegitimidad», en esta forma de ver el asunto, proviene de dos hechos: una parte de la deuda fue contraída por Gobiernos no democráticos (fundamentalmente la dictadura militar de 1976-1983) o por Gobiernos democráticos, pero corruptos e irresponsables (el proceso de privatizaciones realizado bajo la administración del presidente Menem). Esta postura no solo no es *market friendly*, sino que es políticamente incómoda, involucra a la famosa «patria contratista» de la dictadura (y sus posteriores conexiones democráticas) y a los «empresarios» *insiders* que, con información privilegiada, operaron en los procesos de reestructuración de deuda. Así, un primer desacuerdo doxástico consiste en pagar o declarar unilateralmente el no pago hasta conocer qué deuda es o no legítima.

En Argentina, desde el retorno a la democracia en 1983, ningún Gobierno, con excepción del período bajo análisis, tuvo un discurso y acciones políticas concretas sobre el «desendeudamiento». Tanto el Gobierno de Alfonsín (1983-1989), como de Menem (1989-1999) y el de De La Rúa (1999-2001), que desembocó en la decisión del entonces presidente Rodríguez Saá de declarar el *default* en 2001, terminaron sus administraciones con un nivel de deuda soberana mayor al que habían comenzado su gestión. El segundo gran desacuerdo está ubicado en enfrentar las demandas sociales con mayor endeudamiento.

La situación argentina ejemplifica muy bien la idea de que la deuda constituye un asunto público típicamente intergeneracional. En democracia, los ciudadanos que están obligados a cancelar las deudas saben que los que se endeudaron no eran ciudadanos muy diferentes a ellos. Por medio de sus representantes, decidieron, según las razones y argumentos esgrimidos en su presente, asignar una carga futura que a posteriori se hizo

7. Durante el año 2001, año de la cesación unilateral de pagos, los ciudadanos argentinos tenían una percepción muy negativa de los «terceros observantes». Según datos del *Latinobarómetro*, la evaluación de los ciudadanos argentinos con respecto al Fondo Monetario Internacional (FMI) tiene el siguiente comportamiento: en 2001 un 49% de los ciudadanos encuestados tenía una evaluación bastante negativa sobre el FMI; en 2009 un 32%; en 2010 un 33%, y en 2011 cayó al 21%. Datos provenientes de la pregunta: «De la lista de instituciones que están en la tarjeta, póngale nota de 1 a 10 a las siguientes instituciones internacionales, siendo 0 muy malo y 10 muy bueno». El porcentual citado agrupa las respuestas brindadas en 1, 2 y 3. Datos disponibles en: <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp> (consulta: 15-2-2017).

presente. El deudor difícilmente elude la tentación de analizar la deuda como un asunto de justicia distributiva intertemporal, *i.e.* cuestionando las opciones políticas pasadas. Sin embargo, la democracia también permite que las generaciones que tienen que pagar, contraten (nueva) deuda que otras, por venir, deberán asumir, y así el ciclo continúa. Y esto es así, entre otras cosas, porque endeudarse resulta una herramienta atractiva desde la perspectiva de la política pública, y es altamente probable que ninguna democracia quiera (o pueda) prescindir de ella. Es por esa razón que resulta pertinente incorporar la deuda en los estudios y mediciones sobre la calidad democrática en su dimensión «resultados». De esta manera, si bien parece pertinente afirmar que existe un punto de equilibrio hipotético (el umbral citado antes) entre deuda y autonomía o soberanía política, también resulta necesario recordar que la deuda es una herramienta de política pública útil y necesaria para la *responsividad*. Porque al fin y al cabo, muchas demandas ciudadanas solo se pueden atender a costa de incrementar la deuda. Así, no se puede abstraer la relación entre deuda y calidad democrática por fuera de los desacuerdos doxásticos en los que está inmersa la democracia.

Sin embargo, en otras ocasiones primero hay que pagar para que el ciclo vuelva a reiniciarse, y en otras, todavía, pagar para no endeudarse, como parece ser la intención política del «desendeudamiento» iniciada durante el primer mandato presidencial del FPV. En diciembre de 2005, cuando el presidente Kirchner se encontraba a la mitad de su mandato, impulsó una iniciativa gubernamental que hilvanó un proceso de legitimación de los desacuerdos doxásticos que perduró hasta el fin del mandato presidencial de Cristina Fernández Kirchner (CFK): «desendeudarse». No ignoro aquí que el «desendeudamiento» es motivo de disputas doxásticas entre los ciudadanos; por ejemplo, mientras algunos ciudadanos postulan como un acontecimiento positivo el pago por adelantado al FMI con el argumento de que este organismo no tenga más la posibilidad ni la excusa para convertirse en *policymaker*, otros visualizan en este hecho la imposibilidad de contar con un «tercero observante» para que tanto el Gobierno como la oposición puedan reflexionar sobre la marcha de asuntos económicos e institucionales. Sin embargo, lo que quiero enfatizar es que la política de «desendeudamiento» que llevó a cabo el FPV ha sido respaldada ampliamente en dos procesos electorales presidenciales (2007 y 2011), y es en ese sentido que el desacuerdo tiene legitimidad, *i.e.* es aceptado por los demócratas que reconocen que en democracia podemos vivir bajo leyes y políticas que no son de nuestra preferencia (Przeworski 1997, 2010). Así, la política de «desendeudamiento» implementada por el FPV a lo largo de tres administraciones presidenciales construyó un sendero de *responsividad* que legitimó los desacuerdos doxásticos sobre el asunto de la deuda en la democracia argentina.

Ahora bien, ¿cómo medir los resultados de la política? ¿Qué hay que observar para ofrecer una prueba intersubjetiva que verifique el «desendeudamiento»? La proporción deuda/PBI, utilizada en muchos debates (Rogoff y Reinhart, 2011), es un indicador bastante aceptado para medir los resultados de una política de reducción de deuda.

Según datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la República Argentina, hacia finales de 2003, la proporción requerida del PBI para cubrir la deuda

que la democracia había contraído y/o aceptado hasta ese momento era de 1'39 veces, mientras que para el año 2012 era de apenas 0'415 veces (MECON, 2015). Al tomar en cuenta la deuda en moneda extranjera como porcentaje de las exportaciones, se observa que, hasta el año 2008, la política de desendeudamiento operó acompañada por el incremento en las exportaciones, dando lugar al punto más bajo para los años 2000-2013. Cuando analizamos la proporción deuda en moneda extranjera o reservas, el punto de menor impacto para las reservas se logra para los años 2007 y 2008 (Avaro, 2014: gráficos 1 y 2).

En octubre de 2007, al ganar CFK las elecciones presidenciales que la llevaron a ejercer su primer mandato, se vuelve a legitimar la política de «desendeudamiento» iniciada por el expresidente Kirchner entre 2005 y 2006, lo que le permite al FPV continuar con dicha política. Durante el período 2008-2013, la tasa de crecimiento del PBI a precios constantes ha sido fluctuante, aunque la deuda externa total como porcentaje del PBI tiene un comportamiento descendente. Al analizar el saldo de deuda pública del Gobierno Central como porcentaje del PBI, se observa que es en el año 2011 donde tiene su menor valor (Avaro, 2014: gráficos 3 y 4). Así, en términos generales, el partido en el Gobierno pudo, durante el año electoral 2011, mostrar que tanto la deuda externa total como la deuda pública mostraban que la política de «desendeudamiento» era real y estaba operando.

Resumiendo, desde diciembre de 2005, cuando el presidente Néstor Kirchner anuncia la cancelación de la deuda con el FMI, la política de «desendeudamiento» establece un sendero de *responsividad* que fue puesto a prueba en dos ocasiones, y en ambas se logró legitimar el desacuerdo doxástico sobre qué hacer con la deuda en la democracia argentina.

Ahora bien, aunque los indicadores deuda/PBI o reservas/deuda suelen ser usados para indicar la «autonomía» (dependencia) «económica» (Levine-Molina, 2011a, 2011b) de una democracia, en el caso bajo estudio pueden ser engañosos para el primer tramo del análisis, y ello por dos razones: a) luego de la fabulosa recesión comenzada en 1998, aunado a la devaluación postconvertibilidad, el efecto «rebote» sobre el PBI constituye un resultado que debe ser aislado en el estudio de los efectos de la política de «desendeudamiento»; b) por el lado de las reservas, en el primer tramo del gobierno del FPV, la permanencia en *default* y el extraordinario precio de las *commodities* no deberían ser tomados por sí solos para reflejar los resultados de la política de «desendeudamiento». A lo que se agrega que, en general, estos indicadores son económicamente ambiguos por dos razones cruciales: en primer lugar, porque desde el punto de vista económico hay que tomar los recaudos analíticos necesarios al relacionar una variable flujo (PBI) con otra *stock* (deuda) y, en segundo lugar, porque ningún país podría destinar una vez y media su PBI para cancelar la deuda, como sucedía en Argentina en 2003. Por lo anterior, propongo analizar el «desendeudamiento» por medio de cinco variables: a) inflación; b) deuda soberana; c) reservas; d) desempleo, y f) asalariados sin cotización en el seguro social (en la Administración Nacional de la Seguridad Social de la República Argentina, en adelante ANSES).

De esta forma, y tomando en cuenta el aporte realizado por Levine-Molina (2011a, 2011b), considero que la relación entre «deuda» y calidad de la democracia se puede presentar a través de las siguientes conexiones conceptuales: a menor endeudamiento mayor «autonomía económica» que se conecta positivamente con una mayor «soberanía» en las decisiones públicas, lo que resulta en un hecho valioso para la calidad de la democracia. La elección de las cinco variables responde al siguiente análisis. Para una sociedad con una larga experiencia inflacionaria e hiperinflacionaria, la inflación resulta relevante para la soberanía porque representa la confianza ciudadana en la moneda social. Las reservas son relevantes en términos de soberanía ya que su obtención, independientemente de fluctuaciones de los precios relativos, muestra la importancia de nuestros bienes y servicios en los mercados mundiales y la capacidad de respaldo a nuestra moneda social. El desempleo, para un país como Argentina, es muy relevante en términos de soberanía, puesto que la destrucción de empleo durante los años noventa del pasado siglo fue una de las causas que doxásticamente los ciudadanos le adjudican a la exclusión y desintegración social y política. En el mismo sentido se incorpora el trabajo informal, puesto que no goza de los beneficios de inclusión social y se le ha atribuido al mismo un gran poder de desintegración del tejido social. Estas variables no solo permiten analizar los cambios de un año a otro, sino también establecer una tendencia en el mediano y largo plazo. Tomadas en su conjunto son sensibles a los casos en que exista: a) un *trade-off* entre inflación y empleo (Curva de Phillips) y, también, b) para cuando se incrementan las reservas vía incremento de deuda.

En conjunto, las cinco variables muestran, como indica la tabla 1, las siguientes conexiones teóricas:

TABLA 1.
RELACIÓN CONCEPTUAL ENTRE LAS VARIABLES

	Inflación	Deuda Soberana	Reversas	Desempleo	Asalariados sin cotización en ANSES
Mejoría en la autonomía económica, que se traduce en una mayor soberanía en las decisiones públicas, valorada positivamente en la calidad de la democracia	Mejora	Disminuye	Disminuye	Aumenta	Disminuye
	Empeora	Aumenta	Aumenta	Disminuye	Aumenta
	Sin cambio	Disminuye (Aumenta)	Aumenta (Disminuye)	Aumenta (Disminuye)	Aumenta (Disminuye)

Fuente: elaboración propia.

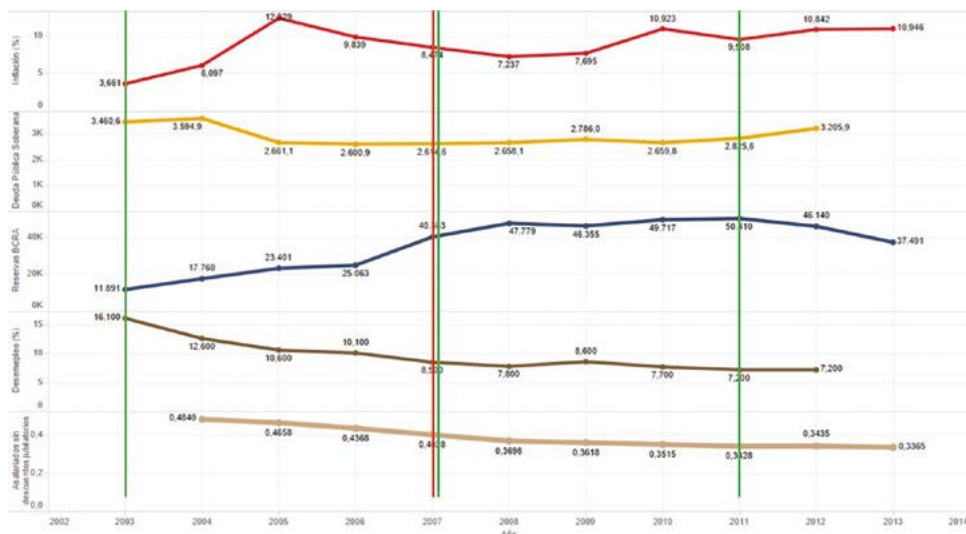
Si la inflación y la deuda soberana descienden, las reservas aumentan, y si el desempleo y el trabajo sin cotización social descienden, podemos establecer conceptualmente que el «desendeudamiento» se relaciona con una mayor «autonomía económica» que, se supone, se traduce en una mayor soberanía en las decisiones públicas, suceso que se valora positivamente con una mejoría de la calidad de la democracia. Por otra parte, si a lo largo de un período, la inflación y la deuda soberana aumentan, las reservas disminuyen su nivel, el desempleo y el empleo no registrado aumentan, los datos nos indicarían que la observación sobre el «desendeudamiento» no generaría una mayor «autonomía económica», sino una menor autonomía que se traduciría en una menor capacidad soberana para tomar decisiones públicas, que se traduce en un empeoramiento de la calidad de la democracia. Si la inflación desciende (aumenta), la deuda soberana aumenta (disminuye), las reservas aumentan (disminuyen), el desempleo se incrementa (baja) y el trabajo sin cotización aumenta (baja) no resulta fácil establecer cómo se conecta el «desendeudamiento» con la «autonomía económica».

A continuación, en el gráfico 1 se muestra la evolución (entre 2003-2013) de las cinco variables. Se observa que a partir de 2007-2008 la deuda y la inflación comienzan a crecer, mientras que el desempleo y los asalariados sin cotización en ANSES (seguro social) continúan con una leve tendencia a la baja. Las reservas tienen un comportamiento errático, pero al final del período analizado se ubican por debajo del nivel existente en 2007 y 2008⁸.

Con los datos utilizados, se observa que entre 2003 y 2007-8 la inflación tiende a la baja, la deuda soberana disminuye, las reservas aumentan y el desempleo y el empleo no registrado disminuyen. En general, los datos indican que la observación sobre el «desendeudamiento» mejora la «autonomía económica». Se infiere de esto que mejora la soberanía para la toma de decisiones públicas y que este hecho puede usarse para generar una valoración positiva en el mejoramiento de la calidad de la democracia. Sin embargo, a partir del año 2008 la inflación tiende a subir, la deuda soberana se incrementa, las reservas tienen un comportamiento errático, mientras que el desempleo y el empleo no registrado descienden. Algo similar sucede si tomamos todo el período (2003-2014), en que se observa cómo la inflación aumenta, la deuda soberana disminuye para volver a aumentar acercándose a los valores iniciales, las reservas aumentan,

8. Todos los datos utilizados provienen del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina (INDEC). La mayoría de los analistas tuvieron una profunda desconfianza en los datos del INDEC. La línea de color rojo en el cuadro simboliza el punto de inflexión entre confianza y desconfianza pública sobre el accionar del INDEC. Para la mayoría de las consultoras especializadas, la inflación ha estado cercana al 25-30% anual entre 2013-2015, y para algunos analistas el desempleo ha subido en el mismo período. He decidido en este estudio utilizar los datos oficiales por dos razones: a) mostrar que aún con los datos oficiales el impacto del desendeudamiento en la «autonomía económica» no resulta claro, y b) fundamentar cómo las estadísticas públicas, al integrar un conjunto de evidencias para la argumentación y el debate público, son parte del problema de la calidad de la democracia hacia finales del mandato presidencial de CFK (Avaro, 2016b).

GRÁFICO 1.
SUBDIMENSIÓN DE LA DEUDA



Nota: La línea roja denota que en enero de 2007 sucedió un cambio a nivel organizativo e institucional en el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina. Las líneas de color verde denotan las elecciones presidenciales (2003, 2007, 2011).

Fuentes:

- *Inflatión*. Serie histórica del Índice de Precios al Consumidor (IPC) en el Gran Buenos Aires con base abril de 2008=100. Datos disponibles en la web: <https://goo.gl/v73EAU> (consulta: 12 de enero 2015). Elaboración propia de acuerdo a datos y metodología establecida por el INDEC en: <https://goo.gl/PAhqq1> (consulta: 12 de enero 2015).
- *Deuda pública*. Deuda pública de la República Argentina a valores constantes en millones de pesos, año base 1993. Período 2003-2014. Elaboración propia a partir de datos de CEPAL.
- *Reservas del Banco Central de la República Argentina (BCRA)*. Datos del DBCRA. En millones de dólares estadounidenses, excluidas las Asignaciones DEG's 2009. Promedio anual.
- *Desempleo*. Datos del Banco Mundial. Desempleo total, como porcentual de la población activa total, estimación modelado OIT.
- *Asalariados sin descuento jubilatorio*. Encuesta Permanente de Hogares, INDEC. Calculada sobre el total asalariado.

el desempleo disminuye, al igual que los asalariados sin cotización en la seguridad social. Con estos datos no resulta posible establecer que el «desendeudamiento» mejoró la «autonomía económica», pero tampoco que la redujo; por tanto, la conexión analítica entre el «desendeudamiento» con la autonomía, y de esta con la mayor soberanía en la toma de decisiones públicas dificulta la comprensión de la *responsividad* como atributo positivo para con la calidad de la democracia.

Dado que los datos utilizados para «observar» el «desendeudamiento» muestran resultados ambiguos, es decir, que el analista no puede ni afirmar ni negar el impacto del «desendeudamiento» en la «autonomía económica», tampoco resulta posible afirmar (negar) que el hecho de que el Gobierno haya hecho lo que los

ciudadanos deseaban y preferían generó un atributo positivo para la calidad de la democracia. Sin embargo, los ciudadanos convalidaron en dos elecciones presidenciales el sendero de *responsividad* trazado por la política de «desendeudamiento». De tal forma que: a) o bien el Gobierno implementó una política que los ciudadanos desean y prefieren, pero las variables utilizadas para observar el «desendeudamiento» no recogen la información pertinente, o bien b) omiten la dimensión «responsabilidad» al analizar el sendero de *responsividad* del «desendeudamiento», ya que no capturan las demandas de los diferentes públicos ciudadanos referidas a la ausencia de espacios y criterios para procesar los desacuerdos fácticos hacia el final del período analizado.

Si bien el sendero de *responsividad*, visibilizado en la legitimación de los desacuerdos doxásticos mediante dos elecciones presidenciales, nos dice que el Gobierno entre 2003-2014 hizo en materia de desendeudamiento lo que los ciudadanos deseaban y preferían, la prueba «observacional» utilizada muestra un punto de inflexión en 2007-2008, a partir del cual no se puede afirmar que el «desendeudamiento» ha empeorado la «autonomía económica» y que por ello disminuyó la soberanía decisional del Gobierno y que, por tanto, afectaría negativamente a la calidad de la democracia. Esto nos lleva a reflexionar en torno al por qué los diferentes públicos ciudadanos esperaron hasta el 2012-2014 para demandar mayor legitimidad en el procesamiento de los desacuerdos fácticos, niveles de institucionalidad para procesarlos, publicidad de los debates de los expertos, y el accionar del *expertise* en todos los actos autoritativos relacionados con el desendeudamiento. Se suele decir en estos casos que los ciudadanos convalidan orientación de políticas, no necesariamente resultados (Sánchez Cuenca, 2010), o bien que los resultados de las políticas se perciben con retardo, o que los ciudadanos no tienen *episteme* (solo *doxa*) para desentrañar los resultados de las políticas (Sartori, 1993; Downs, 1957; Pincione-Tesón, 2006). Sin embargo, no estamos analizando por qué los ciudadanos convalidan políticas, sino si la información que el analista recolecta permite vincular, al menos exploratoriamente, la relación entre *responsividad*, como atributo de la democracia, con la calidad de la misma. Lo que mostraré en el próximo epígrafe es que al introducir la legitimación de los desacuerdos fácticos tendremos oportunidad de ver este asunto de una manera más integral, aumentando la comprensión del fenómeno de la *responsividad* en los estudios de la calidad de la democracia.

LA OFICINA NACIONAL DE CRÉDITO PÚBLICO Y LA LEGITIMACIÓN DE LOS DESACUERDOS FÁCTICOS

En Argentina, desde el retorno de la democracia en 1983 hasta la actualidad, han mutado los desacuerdos doxásticos sobre el tópico de la deuda, como se espera en estos casos. Tales desacuerdos se legitiman a través de un proceso basal para la democracia como son las elecciones. Estas, al cerrar o definir (quién gobernará) y abrir (cómo se gobierna) (Rosanvallon, 2007), habilitan a que el proceso democrático le brinde

visibilidad a la *responsividad* como bisagra entre lo que el Gobierno hace (políticas) y lo que la ciudadanía prefiere y desea (Page, 1994; Pennock, 1952; Powell, 2005). Sin embargo, es preciso advertir que los espacios y criterios de legitimación de los desacuerdos doxásticos no son los mismos que se utilizan para legitimar los desacuerdos de índole fáctica. El mecanismo de contar cabezas otorga legitimidad a los desacuerdos doxásticos, pero ello no es suficiente para legitimar los desacuerdos fácticos, ya que estos requieren otros espacios institucionales con sus respectivos criterios. ¿Cómo la democracia prevé los espacios institucionales (con sus respectivos criterios) para legitimar los actos autoritativos en torno a disputas fácticas, cuando aquellos son parte de la agenda democrática misma, *i.e.* a pesar de la existencia de desacuerdos doxásticos? Dicho de manera más específica y tomando el asunto de la deuda: ¿cómo la democracia prevé espacios institucionales para que los actos autoritativos del Gobierno permitan el ejercicio de la *responsabilidad* política, generando una sólida base para la rendición de cuentas y facilitando el diálogo democrático sobre los resultados de las políticas? Estas preguntas son cruciales porque permiten pensar que la legitimación de los desacuerdos fácticos resulta vital para la democracia.

El Congreso de la Nación Argentina previó este espacio al sancionar, en septiembre de 1992, la Ley 24 156, cuyo art. 5 creó, entre otros órganos rectores, la Oficina Nacional de Crédito Público para el Sistema de Crédito Público (ONCP) (arts. 68 y 69). La ONCP es un espacio institucional que el legislador diseñó para otorgarle relevancia al Estado (Poder Ejecutivo) en la centralización de las evidencias referidas a la deuda y sus usos retrospectivos, como así para la construcción de escenarios prospectivos. De tal forma, dota al Poder Ejecutivo de una plataforma institucional para procesar los desacuerdos fácticos, rendir cuentas y establecer diálogos informados entre los ciudadanos (Ley 24 156 y Decreto 1361/94). Este espacio institucional, hasta 2015, se localizaba en la Secretaría de Finanzas del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y tiene un criterio identificable: la delegación por expertos, *i.e.* los ciudadanos, al elegir a los representantes, aceptan que estos designen a expertos que, a su vez, pueden designar a otros para legitimar los desacuerdos fácticos. Las razones que oportunamente tuvo el legislador para crear la ONCP, fueron: a) ordenar los registros de deuda, respaldar los archivos, centralizar la información y ordenarla como evidencia para la toma de decisiones autoritativas; b) transparentar las acciones de crédito público en la República Argentina, y c) propender a la coordinación de las políticas de endeudamiento del sector público.

La ONCP es el espacio institucional para legitimar los desacuerdos fácticos porque tiene la función, acorde al espíritu que guía su creación, de dar respuesta a las preguntas que los diferentes públicos ciudadanos se realizaron entre 2012 y 2014: ¿cuánto debe Argentina? ¿A quién le debe? ¿Bajó o se mantuvo igual el endeudamiento soberano? ¿Podemos contratar nueva deuda? ¿Es sostenible el endeudamiento, en qué escenarios prospectivos? ¿A qué sectores y niveles del Estado le corresponde la deuda? ¿Qué niveles gubernamentales se han endeudado y por qué razones? Estas son las típicas preguntas que la ONCP tiene que contestar en los diálogos informados que los públicos ciudadanos mantienen entre sí.

Dada la importancia de la ONCP para el proceso de legitimación que los diferentes y múltiples desacuerdos fácticos generados entorno al «desendeudamiento» (endeudamiento), expongo ahora, con el auxilio de la tabla 2, los criterios y subcriterios utilizados para analizar el funcionamiento de la ONCP. Estas dimensiones del análisis son tomadas del ordenamiento legal vigente, especialmente de la Ley 24 156 y sus reglamentaciones, lo que permite contrastar el diseño institucional de la ONCP con su funcionamiento a lo largo de dieciséis años.

TABLA 2.

IDENTIFICACIÓN DE CRITERIOS DE FUNCIONAMIENTO DE LA ONCP

Período	Espacio institucional	Criterio de funcionamiento	Criterios tomados en cuenta para analizar el funcionamiento de la ONCP	Subcriterios
Entre 1996-2013	Sí, ONCP	Delegación por expertos	1. Coordinación de trámites, acciones y políticas referidas al endeudamiento del Estado Nacional y sus dependencias	1.1. Referencias en la opinión pública sobre el sistema de crédito público 1.2. Coordinación de las propuestas de financiamiento
			2. Organización sistemática de las evidencias referidas a los actos autoritativos en materia de crédito público	2.1. Organizar información para transparentar las operatorias de crédito público
			3. Registro público de deuda, información retrospectiva y planeaciones prospectiva	3.1. Registrar y mantener actualizadas las operatorias de deuda pública. 3.2. Fiscalizar. 3.3. Hacer proyecciones

Fuente: elaboración propia a partir de la Ley 24 156.

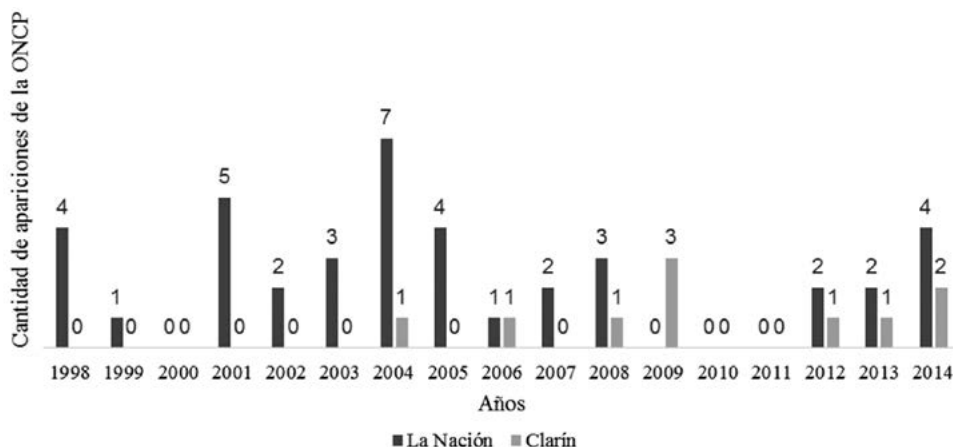
Para examinar el subcriterio 1.1 se procedió a analizar la importancia de la ONCP en la opinión publicada, por lo que se contabilizó la frecuencia de aparición de la ONCP en dos de los principales diarios argentinos de alcance nacional durante el período 1998-2014. Si la ONCP tiene un rol preponderante como referente del sistema de crédito público del Estado argentino, debería reflejarse en la opinión publicada. Para el subcriterio 1.2 se analizó la relación de la ONCP con otras oficinas gubernamentales y sus

particularidades. Si la ONCP tiene la responsabilidad de coordinar las propuestas de financiamiento del sector público, debería estar reflejado en legislación vigente. Para ello, se utilizaron como fuentes informativas el marco legal vigente (Ley 24 156, Decreto 1361/94, Decreto 1359/04, Resolución 29/2011) y el *Informe Anual 2009* de la AGN. Para analizar el resto de los subcriterios se utilizaron los informes anuales de la AGN.

Para analizar qué relevancia tuvo la ONCP en la opinión pública cuando esta trataba la deuda como asunto público, analicé la frecuencia con la que ha aparecido la ONCP en dos de los principales diarios argentinos de circulación nacional (gráfico 2). En todo el período analizado (1998-2014), si bien se observa que en general la ONCP ha aparecido con poca frecuencia (cincuenta veces en dieciséis años), se convierte en noticia, como resulta esperable, en momentos de máxima tensión política y de conflicto económico, pero también resalta que el rol atribuido a esta en lo atinente a coordinación del financiamiento público es difuso y en cierta manera secundario a otros actores gubernamentales. Por tanto, la visibilización de la ONCP en la opinión pública es escasa y su accionar se presenta de manera difusa.

GRÁFICO 2.

OFICINA NACIONAL DE CRÉDITO PÚBLICO EN LA OPINIÓN PUBLICADA



Fuente: elaboración propia a partir de datos del diario *La Nación*, obtenidos de: <http://buscar.lanacion.com.ar/ediciones%20anteriores> [período de búsqueda: 1995-2014]; y a partir del diario *Clarín*, obtenidos de: <http://edant.clarin.com/edicant.html> [período de búsqueda: 1997-2014].

Consideremos ahora el subcriterio 1.2. La ONCP, para convertirse en «órgano rector» del sistema de crédito público, de acuerdo a la Ley 24 156 y al Decreto 1361/94, tiene que desarrollar actividades de coordinación tendentes a sistematizar información y evidencias con la finalidad de propender a la elaboración de políticas. La tabla 3 muestra la compleja relación entre oficinas y niveles del, por entonces, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, el Tesoro Nacional y otros organismos públicos vigente hasta diciembre de 2015.

TABLA 3.

ENTRAMADO DE INTERACCIONES GUBERNAMENTALES QUE RESTRINGEN EL ROL DE LA ONCP

Actores Públicos Institucionales	Particularidades de la relación
Secretaría de Finanzas	La ONCP es la responsable de ejercer, junto con la Secretaría de Finanzas y la Secretaría de Hacienda, las funciones de órgano responsable de la Coordinación de los Sistemas de Administración Financiera del Sector Público Nacional. Además, la Secretaría de Finanzas mantiene otras relaciones que influyen en el accionar de la ONCP, a saber: a) se encarga de la coordinación de los aspectos administrativos de las relaciones del BCRA, del Banco de la Nación Argentina, del Banco de Inversión y Comercio Exterior SA y del Banco Hipotecario SA con el Poder Ejecutivo Nacional; b) interviene en las negociaciones inherentes al tema con entes financieros nacionales, extranjeros, públicos, privados y el FMI, tomando a su cargo las relaciones con la comunidad financiera internacional y la coordinación de las representaciones en el exterior, y c) coordina las relaciones entre la Comisión Nacional de Valores, la Superintendencia de Seguros de la Nación y el Poder Ejecutivo Nacional.
Secretaría de Hacienda	La ONCP es la responsable de ejercer, junto con la Secretaría de Finanzas y la Secretaría de Hacienda, las funciones de órgano responsable de la Coordinación de los Sistemas de Administración Financiera del Sector Público Nacional. Por otro lado, la ONCP debe elaborar informes de cierre contable con la frecuencia que las normas de la Contaduría General de la Nación, dependiente de la Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda, lo determinen.
Subsecretaría de Servicios Financieros	La ONCP recibe asistencia con respecto a la elaboración de propuestas que promuevan la armonización y coordinación de las normas que involucran a los distintos servicios financieros, acordes con la realidad del mercado y las tendencias internacionales.
Administración Central, Organismos Descentralizados y Empresas y Sociedades del Estado	Supervisar la correcta operatividad de la contabilidad analítica de sus deudas públicas internas y externas.
Tesoro Nacional	Supervisar las actividades vinculadas con la gestión, seguimiento y registro de los avales que emita el Tesoro Nacional, dentro del marco de la legislación vigente.

Fuente: Elaboración propia (Ley 24 156, Decreto 1361/94, Decreto 1359/04, Resolución 29/2011).

La AGN señala, en el *Informe Anual 2009*, en un sentido negativo, la existencia de un entramado de decretos que favorece la falta de coordinación entre niveles y oficinas

(AGN, 2009: 19). Este entramado normativo impide, a juicio de la AGN (2009: 22), delimitar las responsabilidades entre oficinas gubernamentales del Poder Ejecutivo Nacional. A modo ejemplificativo: el Decreto 67/03 le otorga a la Secretaría de Finanzas la capacidad de ejecutar políticas y medidas sobre aspectos crediticios; también el Decreto 67/03 faculta a la Secretaría de Política Económica coordinar las negociaciones con los organismos financieros internacionales de crédito, y el Decreto 624/03 señala como tareas de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la República Argentina coordinar, evaluar y controlar las prioridades en la gestión del financiamiento externo (AGN, 2009: 22). Todo ello soslayando que se encuentra en vigencia la Ley 24 156 que en su art. 68 establece que la ONCP «es el órgano rector del Sistema de Crédito Público».

TABLA 4.

AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN: OBSERVACIONES QUE INVOLUCRAN A LA ONCP

Informe / año	Mención directa de la ONCP	Recomendación, análisis, sugerencias, inconsistencias detectadas referidas al funcionamiento de la ONCP	Recomendación, análisis, sugerencias, inconsistencias detectadas referidas al funcionamiento de la ONCP sin mención directa a la Oficina
1996	No se encontraron	No se detectaron	Si
1997	No se encontraron	No se detectaron	Si
1998	Si	Si	Si
1999	No se encontraron	Si	Si
2000	Si	Si	Si
2001	Si	Si	Si
2002	No se encontraron	No se encontraron	No se encontraron
2005	No se encontraron	No se encontraron	Si
2006	No se encontraron	No se encontraron	Si
2007	No se encontraron	No se encontraron	No se encontraron
2008	No se encontraron	No se encontraron	No se encontraron
2009	Si	Si	Si
2010	No se encontraron	No se encontraron	No se encontraron
2011	Si	Si	Si
2012	Si	Si	Si
2013	No se encontraron	No se encontraron	No se encontraron

Fuente: elaboración propia en base a los *Informes Anuales* de la AGN.

Así, con un abigarramiento legal que no favorece las actividades de coordinación entre la ONCP y las demás áreas gubernamentales, aunado a la superposición de tareas, se ha generado un entramado institucional que no promueve el rol «rector», atribuido

originalmente por el legislador a la ONCP en materia de coordinación del financiamiento del sector público argentino. A su vez, observando en conjunto el diagnóstico evaluativo realizado por la AGN y la escasa visibilidad de la ONCP en la opinión publicada, parece reforzarse la idea de que el rol «rector» de la ONCP en el sistema de crédito público argentino es subsidiario o complementario de otros actores gubernamentales con más peso decisorio.

En la tabla 4 se analizan los *Informes Anuales* de la AGN (1996-2003) con la intención de obtener información sobre los demás criterios de funcionamiento de la ONCP. Dicho análisis se concentró en lo siguiente: a) cuántas veces aparece de manera directa la ONCP en los informes y auditorías realizadas durante el período 1996-2013; b) en caso de ser mencionada, en qué contexto aparece; c) qué tipo de descripción se hace de la ONCP, y, finalmente, d) si la AGN realiza alguna recomendación, de qué tipo, y si se indican sugerencias de revisiones y seguimientos, de qué naturaleza son.

De un total de dieciséis *Informes Anuales*, la AGN dedicó en seis de ellos una sección específica a la ONCP. En siete se realizan recomendaciones en forma directa a la ONCP. En once hay recomendaciones de manera indirecta a la ONCP, es decir, por el análisis de otros actores gubernamentales que por su interacción realizan actividades o se vinculan con la ONCP. En la tabla 5 se describen las observaciones realizadas por la AGN para cada criterio y subcriterio.

TABLA 5.

DEBILIDADES DE LA ONCP COMO ESPACIO INSTITUCIONAL ENCARGADO DE PROCESAR DESACUERDOS FÁCTICOS

ONCP como Espacio institucional encargado de procesar desacuerdos fácticos			
Período	Criterios tomados en cuenta para analizar el funcionamiento de la ONCP	Subcriterios	Observaciones
Entre 1996-2013	1. Coordinación de trámites, acciones y políticas referidas al endeudamiento del Estado Nacional y sus dependencias	1.1. Referente a la opinión publicada sobre el sistema de crédito público	La ONCP tiene una débil presencia en la opinión publicada. De allí se infiere que tiene una escasa presencia en la opinión pública. No está retratada como el «órgano referente» en materia de endeudamiento
		1.2. Coordinación de las propuestas de financiamiento	Los datos muestran que lejos de obtener una coordinación hay una incoordinación entre diferentes agencias y niveles gubernamentales en materia de crédito público

.../...

.../...

ONCP como Espacio institucional encargado de procesar desacuerdos fácticos			
Período	Criterios tomados en cuenta para analizar el funcionamiento de la ONCP	Subcriterios	Observaciones
Entre 1996-2013	2. Organización sistemática de las evidencias referidas a los actos autoritativos en materia de crédito público	2.1. Organizar información para transparentar las operatorias de crédito público	Los datos analizados dan cuenta de problemas de integración entre los diferentes <i>softwares</i> de registro de datos de deuda. Una integración parcial entre el <i>software</i> Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE) provisto por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo (UNCTAD) con el Sistema Integrado de Información Financiera para Organismos Descentralizado (SIDIF) genera errores de registro del principal (capital) y los intereses
	3. Registro público de deuda, información retrospectiva y planeaciones prospectiva	3.1. Registrar y mantener actualizadas las operatorias de deuda pública	Los datos analizados muestran que la falta de integración en los sistemas registrables son problemas de larga data, no se han solucionado a pesar de las insistentes recomendaciones de la AGN y generan efectos negativos en la operatoria de la deuda
		3.2. Fiscalizar	La información analizada realiza recomendaciones expresas sobre la implementación de manuales de operación, con el objetivo de ajustarse a las buenas prácticas y a los estándares internacionales en la materia
		3.3. Hacer proyecciones	Las observaciones de los informes disponibles en el sitio de la Secretaría de Finanzas del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la República Argentina dan cuenta de proyecciones, pero no de escenarios. El único análisis de escenarios disponible al público ciudadano es el proporcionado por la AGN (2005) en un informe específico sobre la «deuda»

Fuente: elaboración propia a partir de los *Informes Anuales* de la AGN, años 1996-2013.

El análisis de los criterios de funcionamiento muestra un conjunto de debilidades de carácter estructural en el interior de la ONCP. Entre las debilidades detectadas cabe destacar: a) debilidad para coordinar las políticas de financiamiento del sector público; b) insuficiente capacidad para integrar sistemas registrables alternativos, aunado a la falta de manuales de operación que se ajusten a las normas y prácticas internacionales, y finalmente c) no se visualiza a la ONCP como el órgano rector o integrador de las políticas de financiamiento del sector público argentino.

Dada la descripción realizada sobre el funcionamiento de la ONCP, resulta ahora algo más comprensible que cuando los diferentes públicos que conforman la opinión pública argentina preguntan sobre el «estado» de la deuda y del endeudamiento encuentran una variedad disímil de respuestas. Quizá no encuentran en la ONCP el espacio institucional que procesa y legitima los desacuerdos fácticos porque su funcionamiento real: a) no está orientado a rendir cuentas; b) no sistematiza información para la reflexión de los diferentes públicos ciudadanos; c) su capacidad para intervenir en los debates públicos es escasa; d) su capacidad para ofrecer certezas sobre la necesidad y capacidad de financiamiento del sector público es mínima, y finalmente d) su rol en la provisión de perspectivas está ausente en los debates públicos.

CONCLUSIONES

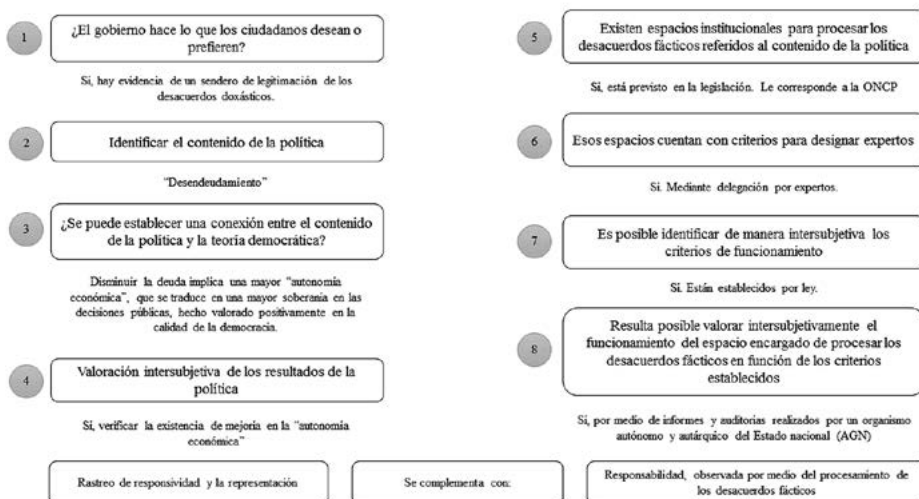
Al inicio de este trabajo formulé la siguiente pregunta: ¿cómo opera la *responsabilidad* en los casos en que la *responsividad* no parece conflictiva o anómala para la teoría democrática? Expresado de forma más específica: ¿cómo interviene la *responsabilidad* en los casos en que *hacer* lo que los ciudadanos desean y prefieren parece, intuitivamente desde la teoría, una situación de mejora en la calidad de la democracia?

Para indagar esta cuestión abordé el proceso de «desendeudamiento» llevado a cabo por el Gobierno argentino entre 2003 y 2014. Introduje en la red conceptual *responsividad* la *responsabilidad* mediante los asuntos etiquetados como «desacuerdos fácticos», lo que permitió ensanchar la base informacional en el análisis de la *responsividad*. El análisis realizado no solo recoge información sobre la legitimación de los desacuerdos doxásticos, sino, también, incorpora la capacidad institucional del Estado para que el Gobierno procese y legitime los desacuerdos fácticos. Al incorporar los desacuerdos fácticos en el concepto de *responsividad*, sobre todo a partir de la identificación del nivel institucional para procesar desacuerdos, los criterios de designación de expertos y funcionamientos, obtenemos una descripción más densa de cómo opera la *responsividad*; ya no solo legitimando los desacuerdos doxásticos, sino también de cómo operan las capacidades institucionales disponibles para procesar los desacuerdos fácticos en la democracia. En el diagrama 1 se muestra la ruta crítica del análisis realizado.

Asumiendo que la *responsividad* es un atributo valioso para la calidad de la democracia, y siguiendo trabajos previos, analicé el «desendeudamiento» argentino a

DIAGRAMA 1.

ruta crítica sobre la experiencia del desendeudamiento argentino (2003-2014)



Fuente: elaboración propia.

partir de la siguiente conexión teórica: la reducción de la «deuda» implica una mayor «autonomía económica», y esta se vincula de manera directa con una mayor autonomía en las decisiones públicas, hecho que se valora positivamente para la calidad de la democracia. En un primer momento, conforme a los datos oficiales examinados para el período 2003-2013, si utilizamos la relación deuda/PBI se advierte mayor «autonomía económica». Así, mediante la observación de la relación deuda/PBI nada impide que el analista vincule el «desendeudamiento» con la calidad de la democracia mediante la existente de la *responsividad*: el Gobierno reduce la deuda, demanda preferida y deseada por los ciudadanos y convalidada en dos elecciones presidenciales. Explicitadas las limitaciones de esa relación para el caso argentino, procedí, en un segundo momento, a indagar los resultados del «desendeudamiento» por medio de cinco variables. Tomando el mismo período ya no queda claro que se haya producido una mayor «autonomía económica». Sin embargo, el analista no puede afirmar, con esos datos, que el Gobierno no hacía lo que los ciudadanos deseaban y preferían. En este caso no resulta tarea sencilla relacionar la *responsividad* con la calidad de la democracia. Y como ya mencioné, los diferentes públicos que conforman la opinión pública argentina demandaban, hacia el final del mandato presidencial de CFK, mayor claridad en la medición del endeudamiento argentino, mientras el instrumento utilizado no estaba recogiendo esa información. En un tercer momento, procedí a ensanchar la base informacional de la *responsividad* mediante la incorporación de los desacuerdos fácticos. Lo hice mediante el análisis del

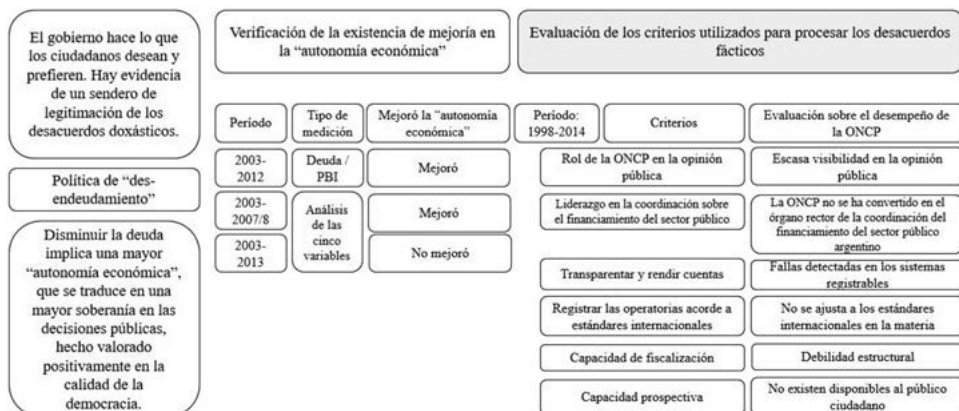
funcionamiento de la ONCP. Los resultados muestran un deficiente rol de la ONCP como organismo rector del sistema de financiamiento del sector público argentino. En el diagrama 2 se resume el trabajo realizado.

A partir del trabajo realizado extraigo dos conclusiones en dos niveles diferentes:

1. Tomando en cuenta el caso del «desendeudamiento» argentino, no se puede afirmar que la «autonomía económica» haya mejorado, y que con esta se haya producido una mayor soberanía en las decisiones públicas. Esto implica que aún en el caso en donde el Gobierno hace lo que los ciudadanos desean y prefieren, no resulta que este hecho se pueda valorar positivamente en la mejoría de la calidad de la democracia, y ello, en el caso de análisis, porque el manejo de los desacuerdos fácticos dista mucho de los criterios básicos y mínimos requeridos para una democracia comprometida con la discusión pública, la prueba intersubjetivamente validada y la rendición de cuentas.
2. Si bien la *responsividad* es un atributo de la democracia valorado positivamente en su calidad, su existencia no se traduce siempre en un hecho valioso para la calidad de la democracia. La prueba que tiene que superar, para que ello suceda, es que la *responsabilidad* se encuentre presente en la respuesta política del Gobierno. De esta forma, la *responsabilidad* interviene no solo en los casos en donde la *no-responsividad* parece ser la mejor alternativa a la disminución de la calidad de la democracia, sino, principalmente, en aquellos casos en donde hacer lo que los ciudadanos desean y prefieren parece ser, dadas nuestras creencias e intuiciones teóricas, la mejor forma de mejorar la calidad de la democracia.

DIAGRAMA 2.

ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA DEL DESENDEUDAMIENTO ARGENTINO (2003-2014)



Fuente: elaboración propia.

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer las críticas, comentarios y sugerencias de los evaluadores anónimos y de los editores de la *Revista Española de Ciencia Política*. Estoy en deuda por la lectura atenta y los comentarios de Carlos Sánchez, Carlos Moreira y Pablo Stropparo.

Referencias

- Aguilar Villanueva, Luis. 2007. «Estudio introductorio», en *El Estudio de las Políticas Públicas*, tomo I. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Avaro, Dante. 2014. «Argentina: deuda externa y democracia». Disponible en: <http://www.7tres.com/?p=1150> [consulta: 24-1-2017].
- Avaro, Dante. 2015. «Responsiveness. Discusión analítica y conceptual para su utilización en la agenda de la calidad de la democracia», en Dante Avaro y Carlos Sánchez y Sánchez (eds), *Calidad de la democracia y respuesta política. Responsiveness*. Ciudad de México: Senado de la República y Grañón Porrúa.
- Avaro, Dante. 2016a. «Políticas, desacuerdos fácticos y calidad de la democracia: una revisión de la dimensión de resultados», en Lúcia Oliveira Xavier y Carlos Domínguez Avila (eds), *A qualidade da democracia no Brasil: Questões teóricas e metodológicas da pesquisa*, vol. 1. Curitiba: Editora CRV.
- Avaro, Dante. 2016b. «Democracia y desacuerdos fácticos: ¿procesarlos o eliminarlos? Una aproximación desde 'acontecimiento INDEC'», *Revista Andamios*, 13 (30): 63-81.
- Bardi, Luciano, Stefano Bartolini y Alexander Trechsel. 2014. «Responsive and responsible? The role of parties in Twenty-First Century», *West European Politics*, 1 (2): 235-252. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402382.2014.887871>.
- Cejudo, Guillermo, Gilberto Sánchez y Dionisio Zabaleta. 2009. «El (casi inexistente) debate conceptual sobre la calidad del gobierno», *Política y Gobierno*, 16 (1): 115-156.
- Dahl, Robert. 1972. *Polyarchy: Participation and opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Donovan, Florencia. 2014. «El gobierno permitió la mayor devaluación del peso en 12 años». Buenos Aires: Diario La Nación. Disponible en: <http://goo.gl/9leJ2F> [consulta: 20-5-2015].
- Downs, Anthony. 1957. *An economic theory of democracy*, New York: Harper and Row.
- Erikson, Robert. 2013. «Policy responsiveness to public opinion», *Oxford Bibliographies Online: Political Science*. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/obo/9780199756223>.
- Kappel, Klemens. 2014. «Factual disagreement and political legitimacy», en Catherine Holst (ed), *Expertise and Democracy*. Arena Report 1.
- Kraay, Aart, Daniel Kaufmann y Massimo Mastruzzi. 2010. «The worldwide governance indicators methodology and analytical issues», *World Bank Policy Research Working Paper*, 5430. Disponible en: <https://doi.org/10.1596/1813-9450-5430>.

- Levine, Daniel y José Enrique Molina. 2011a. «Calidad de la democracia: fortalezas y debilidades en América Latina», *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 5: 95-123.
- Levine, Daniel y José Enrique Molina. 2011b. *The quality of democracy in Latin American*. Boulder (CO): Lynne Rienner.
- Linz, Juan. José. 2009. *Democracias: quiebras, transiciones y retos. Vol. 4*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Mair, Peter. 2009. «Representative versus responsible Government», *MPIfG Working Papers*, 8. Colonia: Max Planck Institute for the Study of Societies.
- Mair, Peter. 2015. *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental*. Madrid: Alianza.
- Morlino, Leonardo. 2004a. «What is a 'good' democracy?», *Democratization*, 11 (5): 10-32. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13510340412331304589>.
- Morlino, Leonardo. 2004b. «Good and bad democracies: How to conduct research into the quality of democracy», *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 20 (1): 5-27. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13523270410001687082>.
- Morlino, Leonardo, Juan Rial y Manuel Alcántara. 2014. *La calidad de las democracias en América Latina. Informe para IDEA Internacional*. Nueva York: IDEA.
- Munck, Gerardo. 2006. «Monitoreando la democracia. Profundizando un consenso emergente», *Revista de Ciencia Política*, 26 (1): 158-168. Disponible en: <https://doi.org/10.4067/s0718-090x2006000100010>.
- Munck, Gerardo. 2011. «Los estándares de la democracia: hacia una formulación de la cuestión democrática en América Latina», *Journal of Democracy en español*, 3: 22-41.
- Munck, Gerardo y Jay Verkuilen. 2002. «Conceptualizing and measuring democracy: Evaluating alternative indices», *Comparative Political Studies*, 35 (1): 5-34. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/001041400203500101>.
- Page, Benjamin I. 1994. «Democratic responsiveness? Untangling the links between public opinion and policy», *Political Science and Politics*, 27 (1): 25-29. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1049096500039834>.
- Pennock, James R. 1952. «Responsiveness, responsibility, and majority rule», *American Political Science Review*, 46 (3): 790-807. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1952285>.
- Pincione, Guido y Fernando R. Tesón. 2006. *Rational choice and democratic deliberation: A theory of discourse failure*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511720178>.
- Pitkin, Hanna F. 1967. *The concept of representation*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Powell, G. Bingham. 2004. «The quality of democracy: The chain of responsiveness», *Journal of Democracy*, 15 (4): 91-105. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/jod.2004.0070>.
- Powell, G. Bingham. 2005. «The Chain of Responsiveness», en Larry Diamond y Leonardo Morlino (coords.), *Assessing the quality of democracy*. Baltimore: John Hopkins University Press.

- Przeworski, Adam. 1997. «Una defensa de la concepción minimalista de la democracia», *Revista Mexicana de Sociología*, 59 (3): 3-36. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/3541371>.
- Przeworski, Adam. 2010. *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Rogoff, Kenneth y Carmen Reinhart. 2011. *This time is different: Eight centuries of financial folly*. Princeton (NJ): Princeton University Press.
- Rosanvallon, Pierre. 2007. *La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*, Buenos Aires: Manantial.
- Sánchez Cuenca, Ignacio. 2010. *Más democracia, menos liberalismo*. Madrid: Katz Editores.
- Sartori, Giovanni. (1993). *Qué es la democracia*. México DF: Tribunal Electoral Federal.
- Schumaker, Paul D. 1975. «Policy responsiveness to protest-group demands», *The Journal of Politics*, 37 (2): 488-521. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0022381600041256>.
- Stimson, James, Michael Mackuen y Robert Erikson. 1995. «Dynamic representation», *The American Political Science Review*, 89 (3): 543-565. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2082973>.
- Vidal de la Rosa, Godofredo (2015). «*Political responsiveness* en la ciencia política estadounidense», en Dante Avaro y Carlos Sánchez y Sánchez (eds), *Calidad de la democracia y respuesta política. Responsiveness*. Ciudad de México: Senado de la República y Grañón Porrúa.
- Wlezien, Christopher. 2005. «On the salience of political issues: The problema with 'most important problem'», *Electoral Studies*, 24 (4): 555-579. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2005.01.009>.

Legislación

- Argentina. Ley 25 152, de 25 de agosto de 1999, Administración de los Recursos Públicos. Disponible en: <https://goo.gl/Vm2Jni> [consulta: 24-1-2015].
- Argentina. Ley 25 917, de 25 de agosto de 2004, Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal. Disponible en: <https://goo.gl/zNecNk> [consulta: 20-2-2015].
- Argentina. Ley 26 739, de 22 de marzo de 2012, Banco Central de la República Argentina. Modificase la Carta Orgánica. Disponible en: <https://goo.gl/rQYE46> [consulta: 21-2-2015].
- Argentina. Ley 26 784, de 1 de noviembre de 2012, Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2013, capítulo VII: «De las operaciones de crédito público». Disponible en: <https://goo.gl/VVf3kb> [consulta: 21-2-2015].
- Argentina. Ley 26 984, de 10 de septiembre de 2014, Títulos Públicos. Pago Soberano. Reestructuración de Deuda. Disponible en: <http://goo.gl/B9KxkN> [consulta: 20-12-2015].

- Argentina. Decreto 1359/2004, de 5 de octubre, Estructura Organizativa del ex Ministerio de Economía y Producción», anexo al artículo 2. Disponible en: <https://goo.gl/HjEPYQ> [consulta: 19-3-2014].
- Argentina. Decreto 1361/1994, de 5 de agosto, Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Reglamento Parcial 3 de la Ley 24 156. Disponible en: <https://goo.gl/dxNuXh> [consulta: 25-1-2015].
- Argentina. Decreto 2083/2009, de 15 de diciembre, Objetivos de la Secretaría de Finanzas del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Comunicaciones gubernamentales

- AFIP. 2011. «Moneda Extranjera. Programa de Consulta de Operaciones Cambiarias. Creación». Resolución General 3210. Buenos Aires, 28 de octubre de 2011.
- MECON. 2015. «Desendeudar» [micrositio del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la República Argentina. Disponible en: <http://goo.gl/2YbD1X> [consulta: 2-11-2015].

Documentos Institucionales de la AGN

- AGN. *Informes Anuales 1996 a 2013*. Buenos Aires: Auditoría General de la Nación
- AGN. 2005. *Análisis del Balance de Pagos. Indicadores de Vulnerabilidad Externa y Fiscal. Gerencia de Deuda Pública*. Buenos Aires: Auditoría General de la Nación.

Presentado para evaluación: 31 de julio de 2016.
Aceptado para publicación: 21 de junio de 2017.

DANTE AVARO
dante.avaro@7tres.biz

Investigador en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de la República Argentina. Sus principales intereses incluyen la calidad de la democracia, sorteo y desacuerdos fácticos. Entre sus últimas publicaciones destaca: “Trazabilidad ciudadana y democracia: una aproximación desde la experiencia argentina”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 231 (en prensa).

Políticas públicas y producción de espacios de vulnerabilidad. La construcción de la mujer-madre en el discurso político en España

*Public policies and the production of vulnerability spaces.
The construction of the woman-mother in Spanish political discourse*

SILVIA LÓPEZ-RODRÍGUEZ

Universidad Autónoma de Madrid

Cómo citar/Citation

López-Rodríguez, S. (2017). Políticas públicas y producción de espacios de vulnerabilidad. La construcción de la mujer-madre en el discurso político en España. *Revista Española de Ciencia Política*, 44, 97-120. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.44.04>

Resumen

Este artículo explora la problematización de la maternidad y la producción del sujeto político «madre» en el actual discurso político en España. Concretamente, se interroga acerca de cómo las políticas públicas están implicadas en la producción diferencial de espacios de vulnerabilidad encarnada. Para ello se analiza el discurso político de dos áreas específicas: por un lado, la regulación de los derechos sexuales y reproductivos y, particularmente, del aborto, con especial interés en las implicaciones de las últimas reformas legislativas. Y por otro, la regulación del acceso diferencial a las técnicas de reproducción asistida en la sanidad pública, a partir sobre todo de la reforma normativa de 2014. Con ello, este artículo quiere contribuir a la literatura de análisis postestructural de políticas públicas, profundizando especialmente en los efectos del discurso político, tanto en la distribución de vulnerabilidad social y corporal como en la producción de subjetividad en clave de género.

Palabras clave: políticas públicas, género, espacio, discurso, maternidad, aborto.

Abstract

This article explores how the recent political discourse in Spain is problematizing motherhood and is producing “mothers” as political subjects. More in particular, the article is concerned about how public policies are involved in the production of differentiated spaces of bodily vulnerability. To do so, it analyses the policy discourse in two different areas: on the one hand, the regulation of sexual and reproductive rights and specifically abortion, paying

special attention to the latest legislative reforms; on the other hand, on the regulation of differentiated access to assisted reproduction techniques in public health services especially since the 2014 reforms. By doing so, this article aims at contributing to post-structural policy analysis literature, providing a deep insight into the effects of political discourse both on the distribution of social and bodily vulnerability and the production of gendered subjectivity.

Keywords: public policy, gender, space, discourse, motherhood, abortion.

[...they] often constructed that view around 'Mum', not as herself a living person engaged in the toils and troubles and pleasures of life, not actively engaged in her own and others' history, but a stable symbolic centre- functioning as an anchor for others.

Doreen Massey (1994): 180

Pregnancy does not belong to the woman herself. It is a state of the developing fetus, for which the woman is a container.

Iris M. Young (2005): 46

INTRODUCIENDO UN ENFOQUE POSTESTRUCTURAL EN EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Este artículo tiene como objetivo analizar, de un lado, cómo nuestras políticas públicas actuales han problematizado la maternidad y, de otro, han producido un sujeto «madre» específico.

Para abordar el primer objetivo este trabajo se inspira en el enfoque de análisis de políticas públicas desarrollado en la obra de la analista Carol Bacchi (1999; 2009; Bacchi y Goodwin, 2016). Esta autora desafía los enfoques de análisis de políticas públicas que persiguen prioritariamente evaluar, cuantificar y medir los resultados de la implementación de las medidas políticas, de modo que afirma que dichas medidas tienen *efectos* mucho antes de su puesta en marcha (2017). Bacchi alega que las políticas públicas no abordan los problemas públicos sino que los *conforman*. De acuerdo con ello, este trabajo persigue analizar no cómo las políticas públicas se enfrentan a la maternidad como problema público, sino cómo estas dotan de significado –constituyen– la maternidad como problema público relevante. Con ello, la autora provee de un nuevo significado al concepto evaluación de políticas (*policy «evaluation»*¹) en la medida en que se propone evaluar cómo el discurso político y las políticas públicas son creadoras de significado (2009: XIV, 43).

El concepto de «problematización», de raíz foucaultiana (Bacchi, 2012; Bacchi y Bonham, 2014), sintetiza el interés de la autora por explorar cómo las políticas

1. Con comillas en el texto original.

públicas constituyen, representan y dotan de significado los «problemas» que consideran relevantes (2009: 2, 263; 2012). El interés reside no en estudiar los problemas públicos que entran en la agenda política, sino en cuestionar la manera en que se problematizan diferentes situaciones señaladas como problemáticas. El concepto de problematización nos permite pensar en cómo las políticas públicas proporcionan mecanismos de enmarcado (*framing mechanisms*) que, de acuerdo a Bacchi, suponen formas de gobernanza específica (2009: 25 y ss.). Es decir, a través del estudio de las problematizaciones se pueden analizar efectos materiales que se plasmarán en cómo las personas vivimos nuestras vidas y cómo se conforma nuestra subjetividad (2012: 5).

Situar el foco de estudio en las problematizaciones que sostienen las políticas públicas no tiene un interés discursivo sino político: estudiando cómo se representan los problemas podemos rastrear repartos desiguales de poder. El interés no es pues meramente semiótico sino material: la manera en que los problemas se representan condiciona la vida cotidiana de las personas afectadas por la norma, las decisiones que pueden tomar, los espacios a los que pueden acceder, los derechos de los que son titulares, entre otros:

[...] la manera en que los problemas se constituyen (o conforman) conlleva todo tipo de implicaciones en relación a cómo vivimos nuestra vida cotidianamente. Es importante remarcar esto último porque la expresión representación del problema puede conducir a los lectores a pensar que actuamos solamente en el nivel de las ideas o las impresiones, cuando, en realidad, la manera en la que los problemas políticos son representados en las políticas públicas se trasladan a la experiencia real, vivida (Bacchi 2009: XVIII).

Las representaciones del problema o problematizaciones se constituyen en el discurso político (2009: 35), si bien el concepto de «discurso» que Bacchi abraza es deudor de la noción foucaultiana de «práctica discursiva» (Bacchi y Bonnham, 2014: 181). Tal como se acaba de exponer, el interés no es lingüístico sino político: el discurso de las políticas públicas produce un amplio rango de *efectos* que se materializan en experiencias cotidianas: es lo que Bacchi denomina *lived effects*, que en otros trabajos han sido traducidas como «experiencias encarnadas» (López Rodríguez, 2016). Esta aproximación permite explorar cómo las problematizaciones pueden provocar lo que Butler (2010) denomina «fenómenos políticamente inducidos», como la vulnerabilidad o la precariedad; o en palabras de Spade (2015), cómo las políticas y los programas distribuyen desigualmente oportunidades, seguridad y vulnerabilidad. También permite estudiar cuáles son los presupuestos normativos que están apuntalando las representaciones del problema o, en otros términos, qué se considera deseable socialmente. Como afirma Bacchi, en cada representación del problema se pueden identificar premisas conceptuales y normativas, sistemas de significados que conforman la lógica interna del relato y le da sentido (*rationale*) (2009: 4 y ss.). Esta misma idea es expuesta, partiendo asimismo de los presupuestos de Michel Foucault, por Dean Spade cuando señala cómo los proyectos deseables de Estado se articulan a

través de políticas públicas y ello «implica proyectar ideas sobre la clase de vida que debe ser fomentada y la clase de vida que supone una amenaza y debe ser excluida, erradicada o extinguida» (2015: 123).

El hecho de que el foco dominante del análisis se sitúe no en el estudio de los problemas públicos sino en su *producción* discursiva sitúa al enfoque de Bacchi en el paradigma postestructural (2009: 34). Frente a los enfoques racionalistas o postpositivistas (discutidos en Guba, 1990; Bacchi, 1999; Goodwin, 2011; 2012), el interés de la propuesta de Bacchi reside en la puesta en cuestión de las propias políticas públicas como productoras de significado. El estudio de las problematizaciones permite asimismo analizar el *poder* desde diferentes dimensiones (2009: 37). En el ámbito de este trabajo es de interés analizar como uno de los efectos discursivos la manera en que el discurso político reparte diferencialmente seguridad e indemnidad, o vulnerabilidad y riesgo, particularmente en el ámbito corporal².

Un enfoque como el aquí expuesto es especialmente atractivo para el estudio de la problematización de la maternidad en las políticas recientes. Así, este trabajo explora cómo la conformación de la maternidad implica la promoción de un modelo específico de feminidad y familia, que apuntala normas heteronormativas. Por otro lado, una perspectiva postestructural nos permite indagar en la vertiente ontológica de las políticas públicas, es decir, en la producción de subjetividad y sus consecuencias. El segundo objetivo de este trabajo consiste en estudiar cómo se ha conformado la mujer-madre como sujeto político normativo. Con ello, se pueden explorar no solo los procesos de inclusión y exclusión que toda categoría política conlleva sino también en un plano más amplio qué vidas se consideran significativas (Butler, 2003; 2006a; 2010) y qué vidas se consideran imposibles políticamente (Spade, 2015).

El artículo está dividido en cinco grandes apartados. En el próximo apartado se debate acerca del interés que reviste el estudio de la manera en que el discurso de nuestras políticas públicas está implicado en la producción de subjetividad y con qué consecuencias. En el apartado siguiente se introducen las implicaciones de estudiar cómo el discurso político distribuye vulnerabilidad desigualmente, hasta el punto de que sitúa a diferentes grupos de población en espacios diferenciales de vulnerabilidad corporal. A continuación, otro apartado aborda el estudio de la producción de la maternidad y de la mujer-madre en nuestro discurso político, argumentando que, a través de este estudio, se pueden detectar modelos deseables de feminidad y familia. En concreto, se analiza la regulación del acceso a la interrupción del embarazo y a la reproducción asistida. En el último apartado se debate las implicaciones del estudio de los espacios de vulnerabilidad corporal en lo que se refiere a las políticas relacionadas con la maternidad y la familia. Finalmente, se presentan algunas conclusiones.

2. Existe poca literatura en castellano que aborde el análisis de políticas públicas desde enfoques discursivos o postestructurales. No obstante, es ineludible citar el trabajo de Elin Peterson (2009, 2015) y de Alba Artiaga (2015) en el ámbito de estudio de las políticas de cuidados y la atención a la dependencia.

PROFUNDIZANDO EN LA DIMENSIÓN ONTOLÓGICA DEL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El entendimiento del discurso político como práctica permite estudiar los efectos que se desprenden del relato de las políticas públicas. Por una parte, en este trabajo es de especial interés explorar cómo el discurso político *produce* subjetividad en clave de género. Por otra, esta investigación aspira a indagar acerca de cómo las políticas públicas condicionan las propias vidas, especialmente en una vertiente corporal.

Para abordar lo primero, este trabajo se alinea con la idea de que el discurso político produce subjetividad, es decir, el discurso político crea sujetos políticos a través de la creación de categorías, como las de «hombre», «mujer» o «madre» (Bacchi, 1996). Como han estudiado distintas autoras, el significado de estas categorías se constituye en el propio discurso y está sujeto a contestación y cambio (Hobson *et al.*, 2002; Verloo y Lombardo, 2007; Butler, 2009). En el discurso político una categoría como la de «madre» no responde a una realidad física o biológica, sino a una decisión política de tipo normativo: la producción discursiva de la madre tendrá como consecuencia una madre normativa, deseable, y una madre rechazable (una «madre políticamente imposible», en la terminología de Spade) a la que se ocultará o se expulsará del debate.

Como afirma Tanesini en el caso de la categoría «mujer»: «[...] «mujer» es una noción normativa y, como tal, no es descriptiva de ningún hecho [...], el significado de «mujer» es materia de negociación, algo que puede ser desarrollado de muchos e imprevisibles modos» (1994: 212-213).

Siguiendo al analista Robert Chia (1996) la nota diferencial de la corriente postestructural es la distinción entre el ser (categorías incuestionadas: *being*) y el devenir (categorías en constante cuestionamiento y producción: *becoming*); de este modo, desde este enfoque prevalece una «ontología del devenir» (*ontology of becoming*), de la constitución y el cuestionamiento (citado en Bletsas, 2012: 41).

En el ámbito del análisis de políticas públicas, estudiar el proceso de subjetivación es importante en la medida en que nos permite analizar cómo las políticas públicas constituyen quiénes somos (Bacchi, 2009: 16 y ss.) y, especialmente, cómo se constituye a hombres y mujeres como sujetos políticos desiguales. Este proceso es denominado por la misma autora como *gendering process* (Bacchi, 2017). Es decir, se defiende una visión del análisis de políticas públicas cuyo foco se sitúe no en cómo dichas políticas *afectan* a hombres y mujeres sino en cómo las políticas públicas *constituyen* a hombres y mujeres, reproduciendo pautas de opresión y subordinación, o de emancipación. Siguiendo la línea del feminismo postestructural, se sostiene que hombres y mujeres no nos adscribimos a determinados rasgos *disponibles* de uno u otro género, sino que el género mismo es un proceso en constante replanteamiento y producción³,

3. En un plano teórico esta idea es expresada por los conceptos de *performance* (apropiación y *teatralización* de rasgos productores de género), «performatividad» (producción de ontología, de

y como tal las propias categorías de «hombre» o «mujer» son objeto de discusión (por ejemplo, Butler 2009). Aplicando esta idea al análisis de políticas públicas podemos explorar cómo el discurso político *crea* relaciones de género (*gendering*) cuyos efectos podemos rastrear. Pero no solo eso; además se pueden explorar también procesos de reproducción de normas de clase, raza o heteronormatividad⁴. Para el propósito de este trabajo, el interés recae en el proceso de *mothering*⁵, es decir, cómo el discurso político construye la maternidad como proceso cargado de género, heteronormatividad y clase social. Y, a su vez, cómo se constituye un sujeto político «madre» que proyecta y defiende una madre normativa, situada en una posición de visibilidad y privilegio, y que invisibiliza a aquellas madres disidentes. Como sostendría Butler (2010), la cuestión no es qué mujer es madre sino qué mujer es reconocida como tal.

Esto supone abrir un debate ontológico en el seno del análisis de políticas públicas y situar un importante foco en la evaluación crítica del diseño de las mismas. Desde los enfoques contemporáneos del análisis feminista de políticas públicas se defiende dejar atrás el afán de incluir a los tradicionalmente excluidos (políticas de reconocimiento), para comenzar a cuestionar las categorías centrales del debate y diseñar políticas transformadoras (Squires, 1999; véase también Spade, 2015); así lo sintetiza Butler: «No es asunto de una simple inclusión de lo excluido dentro de una ontología establecida, sino de una insurrección al nivel de la ontología, una apertura crítica de las preguntas sobre qué es real, qué vidas son reales, cómo se podría rehacer la realidad» (2006a: 59).

En este trabajo el foco se sitúa no solo en explorar los procesos de inclusión y exclusión que la categoría «madre» produce, sino en cuestionar la constitución de esta categoría como productora de desigualdad. En último término, se analiza qué vidas cuentan o, reduciendo el foco, qué maternidades cuentan, las experiencias de qué madres son tomadas en cuenta y qué otras son constituidas como mujeres

subjetividad, por parte de las normas generizadas) y de «iterabilidad» (repetición continuada de esos rasgos), tan presentes en la literatura de Butler y a los que se ha dedicado tanto interés analítico. Un estudio muy reciente sobre todo ello desde la filosofía y el feminismo contemporáneo se recoge en el capítulo primero (acto primero) de De Mauro Rukovski (2015). El concepto de «performatividad» lo aborda asimismo con gran claridad el trabajo de Elvira Burgos (por ejemplo, 2012 y 2013).

4. Utilizamos este concepto de acuerdo a la formulación de Warner (1993) como el sistema social que supone la heterosexualidad como la única forma legítima de sexualidad y, por tanto, la única receptora de derechos de ciudadanía. Trujillo (2016) debate este concepto a la luz de la teoría feminista actual sobre el cuerpo.
5. Los conceptos de *gender-ing* o *mother-ing* se inspiran en los desarrollos más recientes de Carol Bacchi (2017). Aluden a la necesidad de estudiar cómo el discurso político produce relaciones de género o produce a las madres en tanto que sujetos políticos. El foco de análisis no se sitúa tanto en el estudio de categorías políticas concretas, como puede ser la de mujer o madre, sino en las relaciones de género o en la producción de las madres y de la maternidad como productos políticos y simbólicos.

ajenas al marco de reconocibilidad de lo maternal. Como veremos después, la reforma que impide a las mujeres solas o a lesbianas en pareja acogerse a un tratamiento de fertilidad en la sanidad pública, en último término, las *constituye* como «madres imposibles» o como «mujeres con necesidades imposibles políticamente» (Spade, 2015).

La producción política de la madre supone asimismo una distribución de poder específica: las categorías no solo constituyen sujetos políticos desiguales, sino que también sitúan a estos sujetos en *espacios* de poder diferencial: espacios de riesgo o indemnidad; de vulnerabilidad o seguridad; de indemnidad o humillación. Espacios que condicionan las decisiones que se pueden tomar o las actuaciones que se deben evitar. Al estudiar esta producción de subjetividad en áreas de políticas públicas como la regulación de la interrupción del embarazo o el acceso a la sanidad pública es inevitable integrar la vertiente corporal en el análisis. En este trabajo se defiende que las políticas públicas distribuyen espacios diferenciales de vulnerabilidad, especialmente de vulnerabilidad corporal. El concepto de «espacio» tal y como lo entiende Doreen Massey nos permite pensar en estos términos, tal como se muestra a continuación.

POLÍTICAS PÚBLICAS Y PRODUCCIÓN DE ESPACIOS DE VULNERABILIDAD

En este trabajo se argumenta que la manera en que nuestras políticas públicas problematizan la maternidad va a dar lugar a la producción de un sujeto normativo *madre*, que puede en último término, provocar *espacios* de vulnerabilidad, riesgo o humillación, especialmente en un plano corporal, para aquellas mujeres que, aun siendo madres, no son reconocidas como tales por la norma. Es decir, la categoría política «madre» produce efectos subjetivadores que pueden redundar en la creación de una jerarquía entre las propias mujeres, de acuerdo a su adaptación o a su lejanía con respecto a la madre normativa. En otros términos, la norma sitúa a distintas mujeres en espacios diferenciales de poder: el acceso o el veto a la sanidad pública para interrumpir un embarazo de manera segura y gratuita, tomar la decisión de ser madres en un contexto distinto al de la pareja heterosexual, el reconocimiento de derechos en contextos de familias no tradicionales. A esto es a lo que Bacchi denomina los «efectos constitutivos del discurso político» (2017) o a lo que Spade alude como un tipo de poder, emanado de la ley, que distribuye oportunidades entre la población y al que, como tal, denomina «poder de ordenación de la población» (2015:119). Esta expresión de Spade nos devuelve a la importancia de pensar acerca de cómo el discurso político produce *espacios* coexistentes de poder desigual donde distintos grupos de población quedan situados diferencialmente. En este punto, la exploración del concepto de «espacio» parece esencial. Para ello nos servimos de la obra de Doreen Massey, cuyo concepto de «espacio» nos proporciona claves necesarias para los objetivos de esta investigación.

En primer lugar, Massey entiende el espacio, no como una entidad meramente geográfica, sino política. En la extensa obra de la autora⁶, el concepto de espacio se estima relevante en la medida en que nos permite analizar las relaciones sociales que tienen lugar en su seno, especialmente las relaciones de género y clase (por ejemplo, 1993, 1994, 2012). El interés no reside, por tanto, en analizar la *forma* del espacio sino en estudiar su *contenido* (2008:101), es decir, la constelación de relaciones sociales que conforman el espacio y que sitúan a distintos grupos sociales en posiciones diferentes y desiguales. La clave pues no es estudiar dónde se sitúan las mujeres, sino cómo se constituyen las relaciones de género; la clave no es topográfica, es política: el objetivo último responde al estudio de relaciones de poder desigual. Es lo que Massey denomina como «geografía de relaciones sociales» (1993: 66) o «geografía de relaciones de poder» (1994: 22). Este concepto de espacio puede resultar útil para un tipo de análisis de políticas públicas como el aquí propuesto, en la medida en que se sostiene que el discurso político está implicado en la producción de espacios en los que pueden explorarse relaciones de poder desigual, analizando específicamente la dimensión de género. Este punto entronca con una segunda característica también presente en la obra de Massey: el espacio como producto del discurso.

En efecto, en una elocuente y reciente publicación, Massey argumenta cómo el espacio puede ser un producto discursivo: «El espacio es un producto social. Tanto el espacio, digamos, material como el espacio implícito en nuestros discursos e imaginaciones. Y, si es un producto social, entonces ha de ser también una responsabilidad política. Si es algo que producimos entonces importa *cómo* lo producimos» (2012: 9).

Este aspecto bien podría entrar en conversación con la elaboración de Carol Bacchi acerca del carácter constitutivo del discurso político, en un doble sentido. Por un lado, ambas autoras comparten un entendimiento del discurso como práctica constitutiva, como productora de efectos ligados a la distribución de desigualdad social. Es decir, el estudio del discurso importa en la medida en que se pueden analizar sus efectos, especialmente la manera en que distribuye poder, oportunidades, visibilidad, acceso a los recursos públicos y, como añadirá Massey, significado y simbolismo (1994: 3). Por otro lado, ambas autoras, sitúan su foco en una vertiente ontológica: cómo el discurso produce sujetos y, como tal, identidad. En su artículo más reciente, Bacchi (2017) estudia especialmente cómo el discurso político produce a hombres y mujeres como sujetos políticos desiguales; Massey, a su vez, admite cómo el estudio de los espacios discursivos y de las relaciones sociales en su seno permiten detectar no solo pautas de desigualdad, sino también efectos empoderantes o desempoderantes para las personas (2008: 100) e identidades cambiantes (1993: 5; 2008: 56)⁷. En síntesis, ambas autoras trazan un vín-

6. Aparte de la obra de la autora, no puede dejar de citarse el libro sobre la misma de Albet y Benach (2012), que compila distintos trabajos de Massey, un texto inédito, una entrevista y claves para su comprensión y lectura.

7. En este punto, Massey se apoya en gran medida en la obra de Chantal Mouffe en lo que concierne a sus ideas sobre la producción de subjetividad política. Massey conversa con Mouffe en este punto (2008: 10).

culo entre el discurso político y la producción de subjetividad. O, en otros términos, entre el discurso político y la constitución de sujetos políticos desiguales, especialmente en clave de género.

En tercer lugar, Massey entiende que pueden coexistir distintos espacios donde el poder está desigualmente distribuido, donde se puede detectar «una compleja red de relaciones de dominación y subordinación, de solidaridad y cooperación»⁸ (1994: 265). Es decir, se entiende que las personas se sitúan en espacios diferenciales de poder y que todos ellos son simultáneos, tal como esta cita clarifica:

Esta forma de conceptualizar el espacio, además, inherentemente implica la existencia en el mundo en el que vivimos de una multiplicidad de espacios simultáneos: espacios que se cruzan, se intersectan, se alinean unos con otros (...) las relaciones sociales del espacio se experimentan de manera diferente y se interpretan de manera variada por quienes quedan situados en diferentes posiciones (1994: 3)⁹.

Es decir, la autora argumenta que distintos grupos sociales quedan situados en espacios diferenciales de poder, indemnidad y oportunidades, aunque compartan un mismo espacio geográfico. Así, por ejemplo, este planteamiento nos permite estudiar cómo existe una distribución de poder desigual entre las propias mujeres o, en otros términos, cómo el discurso político establece jerarquías entre los miembros del grupo social al que se dirigen sus acciones. De este modo, distintos grupos de mujeres pueden quedar situadas en espacios de vulnerabilidad diferenciales cuando el discurso político invisibiliza sus necesidades, margina sus voces o refuerza pautas de opresión previas. Tal es el ejemplo, en esta investigación, de las mujeres solas o en una pareja lesbiana a las que se niega el acceso a tratamientos de reproducción asistida en la sanidad pública: estas mujeres no solo quedan situadas en un espacio de vulnerabilidad y desigualdad de derechos, sino que se refuerza una pauta de opresión previa ligada al desafío de la norma heteronormativa de feminidad y familia.

La afirmación de que coexisten espacios de poder desigual donde, en este caso, quedan posicionados distintos grupos de mujeres, puede entenderse como una nueva manera de abordar la *interseccionalidad* (Crenshaw, 1991)¹⁰. En ese sentido, el foco no se situaría tanto en las situaciones de opresión que se derivan de la conjunción de distintos ejes de opresión (raza, género, clase social, estatus de migrante...), sino en cómo el discurso institucional condiciona la experiencia cotidiana de mujeres que sufren esas opresiones, situándolas en *espacios* donde su visibilidad, oportunidades, voz o acceso a

8. Si bien la conformación de redes de solidaridad no es abordada en este trabajo, es interesante al menos citar el concepto de «geografías de resistencia» que la autora maneja (2008: 103) y que entronca con el debate acerca de la capacidad de agencia de los sujetos en el contexto intelectual del análisis foucaultiano de discurso, del que sin duda esta investigación es también deudora. Una explicación imprescindible en este sentido es la de Dorte Staunoes (2003).

9. Traducción propia del inglés original.

10. Véase sobre este mismo punto las conclusiones de López Rodríguez (2016).

recursos es limitado o nulo. En el caso de los derechos sexuales y reproductivos, abordados en este trabajo, esos espacios están ligados al concepto de vulnerabilidad: como afirma Butler (2010), el discurso político puede ser el inductor de fenómenos como la precariedad o la vulnerabilidad, también en un plano corporal, que pueden derivar en una exposición diferencial a situaciones de humillación, riesgo, dolor o muerte prematura. El estudio de esta dimensión parece sin duda esencial en investigaciones desde el enfoque de género que aborden problemas públicos como la violencia de género, los derechos sexuales y reproductivos o el acceso a la salud.

El marco teórico hasta ahora expuesto permite formular las tres hipótesis que se van a desarrollar a continuación en el estudio de caso. En primer lugar, este trabajo sostiene que el discurso de las políticas públicas produce *espacios de vulnerabilidad*, es decir, espacios donde el poder y las oportunidades quedan desigualmente repartidas. El foco de este trabajo se sitúa en un tipo de vulnerabilidad específica: la vulnerabilidad corporal. Con ello, se pretende explorar cómo el discurso de nuestras políticas públicas en el ámbito de los derechos sexuales y reproductivos, la maternidad y la familia sitúan a distintos grupos de mujeres en espacios diferenciales de vulnerabilidad corporal. En segundo lugar, se argumenta que la manera en que el discurso institucional problematiza la *maternidad* tiende a reforzar entendimientos de la maternidad y la familia que refuerzan la creación de espacios de desigualdad entre las propias mujeres y puede además consolidar y promover una pauta heteronormativa de comportamiento. Unido a ello, la tercera hipótesis sostiene que el discurso político tiene efectos subjetivadores y, como tal, produce una *madre* normativa. A partir del estudio de esta categoría política se pueden explorar asimismo no solo procesos de inclusión y exclusión de la norma, sino también la manera en que se legitiman determinadas vidas, experiencias y valores sociales considerados valiosos, al tiempo que se rechazan o invisibilizan vidas, experiencias o valores considerados imposibles políticamente (Spade, 2015). Una reflexión con profundas implicaciones en el diseño y evaluación de políticas públicas. Todo ello se desarrollará en el estudio de expuesto en los siguientes epígrafes.

ESTUDIO DE CASO: LA MATERNIDAD COMO CONSTRUCCIÓN POLÍTICA

Para desarrollar las hipótesis que se acaban de exponer y de acuerdo al marco teórico expuesto, este trabajo sitúa el foco en el análisis del discurso político de la décima legislatura en España (2011-2015), especialmente en lo que concierne a la regulación de la maternidad y el parentesco. La elección de esta legislatura responde a la presencia de un profundo cambio en la manera en que se problematizan las relaciones de género y la maternidad con respecto a la etapa anterior.

Esta investigación apuesta por una metodología de análisis postestructural de políticas públicas inspirada en el trabajo de Carol Bacchi (1996; 1999; 2009; Bacchi y Goodwin, 2016). Como se ha visto, esta autora entiende que las políticas públicas pueden estudiarse como discursos políticos que tienen un impacto en la vivencia

cotidiana de las personas (2009: XVIII) y especialmente en los cuerpos a los que la norma concierne (1999: 46). El estudio de las políticas como discurso nos permitirá estudiar la problematización de la maternidad, la constitución del sujeto madre y el análisis de los espacios de vulnerabilidad consiguientes. Así esta investigación tratará de responder a preguntas acerca de cómo se constituyen la feminidad, la maternidad y la familia en nuestro discurso político, y cómo se constituyen –y con qué efectos– los sujetos políticos «mujer» y «madre». Además, de acuerdo con las propuestas de Butler y Massey recién expuestas, la investigación explora cómo el discurso político puede producir situaciones de vulnerabilidad y, particularmente, espacios de vulnerabilidad diferencial para determinadas mujeres.

Para articular el estudio del discurso político de interés para este trabajo, se han seleccionado un conjunto de textos políticos considerados relevantes para los objetivos de esta investigación (leyes aprobadas durante la legislatura, actas parlamentarias, programas electorales). A estos documentos objeto de análisis Carol Bacchi los denomina *practical texts* (2009: 34, 249)¹¹. De acuerdo a la metodología desarrollada por esta autora y siguiendo el contenido que Michel Foucault le da a este concepto, estudiar nuestras políticas públicas y, en general, nuestros discursos políticos como «textos prácticos» implica entender dichos discursos como prácticas políticas: el discurso tiene un carácter prescriptivo, aspira a conformar el marco de comportamiento de nuestra conducta cotidiana (Bacchi, 2009: 34). El trabajo con estos textos nos permite interrogarnos acerca de los objetivos de esta investigación: no solo rastrear las problematizaciones alrededor de la maternidad, sino explorar la vertiente ontológica del discurso político. Y en último término interrogarnos acerca de los espacios de vulnerabilidad que todo ello induce.

El siguiente apartado explora las hipótesis expuestas en el caso de la regulación de los derechos sexuales y reproductivos y, particularmente, del acceso a la interrupción del embarazo. A continuación, se estudia la regulación del acceso a la reproducción asistida en la sanidad pública, explorando así la regulación del parentesco y la filiación¹².

La constitución de la mujer-madre

La primera regulación de la interrupción del embarazo en el período democrático actual¹³ se produce con la reforma del Código Penal de 1983, reforma impugnada ante

11. Estos «textos prácticos» aparecen reseñados y analizados en los epígrafes siguientes.

12. Para seguir profundizando en el debate acerca de modelos de familia y maternidad que desafían la norma heteronormativa dominante, son de interés Gras Velázquez (2014), Borrás (2014) y Llopis (2015). Agradezco a una de las personas que ha evaluado este artículo que me haya llamado la atención sobre estas fuentes.

13. Durante la Segunda República, en Cataluña sale adelante un decreto (aprobado el 25 de diciembre de 1936 y publicado el 9 de enero de 1937) que permite la interrupción del embarazo por las denominadas «razones éticas», que se refieren al «deseo consciente de limitar voluntariamente la natalidad». Federica Montseny (ministra de Sanidad y Asistencia Pública) intentó

el Tribunal Constitucional, que en 1985 declara, no obstante, su carácter constitucional, entrando en vigor ese mismo año¹⁴. Esta reforma permite la interrupción del embarazo ante la concurrencia de alguno de estos supuestos: grave peligro para la vida o la salud física o psíquica de la embarazada, embarazo fruto de un delito de violación mediando denuncia de la víctima y no más tarde de la duodécima semana o que se detecten en el feto «graves taras físicas o psíquicas» no más tarde de la semana vigesimosegunda del embarazo. En 1995 se aprueba una nueva ley contemplando un cuarto supuesto relacionado con la existencia de un «conflicto personal, familiar o social para la mujer» (art. 1.2.), pero la convocatoria de elecciones anticipadas impide finalizar su tramitación¹⁵.

Será en el año 2010 cuando se pase de un sistema de supuestos a la legalización de la interrupción del embarazo en España en el marco de un sistema de plazos¹⁶. Esta ley, aprobada en la etapa final de la segunda legislatura de Rodríguez Zapatero, permite analizar tanto la manera en que se problematiza la maternidad como la forma en que se constituye el sujeto «madre». La Ley de 2010 sitúa el tratamiento de la maternidad en un marco más amplio y previo: el marco del desarrollo de la sexualidad y de los derechos sexuales y reproductivos, ligados a derechos fundamentales que es preciso proteger: la dignidad de la persona, el libre desarrollo de su personalidad, la intimidad personal y familiar, y la integridad física y moral (preámbulo I). En este marco se introduce una narrativa que atraviesa el texto de la ley: cómo las relaciones de género van a condicionar el pleno desarrollo de esos derechos. La Ley constituye dos sujetos políticos en relación: hombres y mujeres, para quienes –se argumenta– la parentalidad y el desarrollo de la sexualidad tienen significados e implicaciones distintas. Así, el texto admite que «la protección de este ámbito de autonomía personal tiene una singular significación para las mujeres para quienes el embarazo y la maternidad son hechos que afectan profundamente sus vidas» (preámbulo I). De ahí que la Ley persiga reconocer el «derecho a una maternidad libremente decidida» (preámbulo II) y a trabajar para impedir embarazos indeseados a través del fomento de relaciones de género más igualitarias. En este sentido, la Ley prevé una «educación sanitaria integral y con perspectiva de género sobre salud sexual y reproductiva» (art. 5.1. e), el fomento de «relaciones de igualdad y respeto mutuo entre hombres y mujeres en el ámbito de la salud sexual» (art. 5. 2. a), la «corresponsabilidad en la conducta sexual» (art. 5.2. b) y la promoción de una «visión de la sexualidad en términos de igualdad y corresponsabilidad entre hombres y mujeres,

ampliar la aplicación de ese decreto al resto de áreas republicanas, pero el triunfo del golpe militar acabó con la derogación de esta norma.

14. Ley Orgánica 9/1985, de 5 de julio de reforma del artículo 417 bis del Código Penal. La sentencia que declara la constitucionalidad de la norma, rescatada en los debates de la ley posterior de 2010 y, especialmente, en el debate acerca del anteproyecto de reforma de Ruiz-Gallardón, es la Sentencia 53/1985, de 11 de abril.

15. Ley Orgánica sobre Regulación de la Interrupción Voluntaria del Embarazo, *BOE*, 25 de julio de 1995; se aprueba el 14 de diciembre de ese mismo año en sede parlamentaria.

16. Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo.

con especial atención a la prevención de la violencia de género, agresiones y abusos sexuales» (art. 9 a). La ley, por tanto, articula un discurso con dos sujetos políticos desiguales: hombres y mujeres. Y entiende que los embarazos indeseados no son el problema, sino, en ocasiones, el resultado de relaciones de género desiguales sobre las que es necesario intervenir. La problematización de la maternidad va ligada a normas relacionadas con la autonomía de la mujer (preámbulo I y II) y a su libre decisión (preámbulo II; art. 3.2.), en el marco de derechos fundamentales como la libertad, la intimidad y la autonomía personal (art. 3.1.).

El discurso institucional en materia de interrupción del embarazo en España sufre un vuelco con el comienzo de la décima legislatura (2011-2015) y el nuevo Gobierno del Partido Popular. Éste impulsa la derogación de la Ley de 2010 y la aprobación de un nuevo texto normativo, impulsado por el entonces ministro de Justicia, Alberto Ruiz-Gallardón. El 20 de diciembre de 2013 se aprueba el Anteproyecto de Ley Orgánica para la Protección del Concebido No Nacido y de los Derechos de la Mujer Embarazada, que retoma un sistema de supuestos más restringido que el contemplado en la reforma del Código Penal de 1983¹⁷. En este texto desaparece la narrativa de la desigualdad de género; el proceso de subjetivación que se deriva del Anteproyecto constituye a dos sujetos enfrentados: la madre y el concebido no-nacido. Con respecto a la primera, el texto normativo consolida un nuevo sujeto político, la mujer-madre: desaparece del discurso la mujer que, en el marco de su autonomía personal decide sobre sus derechos sexuales y reproductivos; desaparece asimismo la mujer embarazada y se constituye una mujer-madre normativa. Por un lado, una madre objeto de una «violencia estructural»¹⁸, de una difusa coacción social que le puede llevar a interrumpir su embarazo «sin su consentimiento o bajo intimidación o engaño» (exposición de motivos del Anteproyecto IV). Por otro lado, la madre que se enfrenta a la interrupción de su embarazo de acuerdo al sistema de supuestos establecidos en la norma se constituye como víctima de una «situación de grave conflicto personal» (exposición de motivos II) que se enfrenta a «un drama, un conflicto insuperable»¹⁹; de ahí que se suprima todo reproche penal hacia ella²⁰. Frente a la madre, se constituye un sujeto político nuevo en el discurso institucional español en esta materia: «el concebido no nacido», el más débil y cuyos derechos es necesario salvaguardar, especialmente, el derecho a la vida: «Sea usted auténticamente progresista y defienda de verdad a los más débiles y piense usted que, en este caso, el más débil, el que necesita la protección es el concebido»²¹.

17. Más sobre ello en López Rodríguez (2016). El supuesto de interrupción del embarazo por graves anomalías fetales, contemplado en 1983, queda en entredicho en el Anteproyecto de 2013 si la salud de la madre no está en riesgo.

18. Alberto Ruiz-Gallardón. *Diario de Sesiones*, núm. 16 de 7 de marzo de 2012, p. 10.

19. Alberto Ruiz-Gallardón. *Diario de Sesiones*, núm. 172 de 22 de enero de 2014, p. 86.

20. Alberto Ruiz-Gallardón. *Diario de Sesiones*, núm. 113 de 22 de mayo de 2013, p. 28.

21. Alberto Ruiz-Gallardón. *Diario de Sesiones*, núm. 116 de 29 de mayo de 2013, p. 20.

Si en la Ley de 2010 se constituye a hombres y mujeres como sujetos políticos desiguales, en este Anteproyecto la relación de desigualdad se constituye entre la madre y el concebido no nacido, el más débil en la relación y, por lo tanto, aquel a quien hay que proteger en primer término. Si en la Ley de 2010 la estrategia que predomina es la de la prevención de embarazos indeseados, en el caso de este Anteproyecto la estrategia dominante tiene que ver con la prevención de interrupciones del embarazo. Y ello porque se problematiza la maternidad como un valor fundamental de la femineidad²², de modo que las categorías políticas de mujer y de madre se constituyen como una sola. La maternidad se conforma no como un fenómeno biológico sino como un proyecto político encarnado en el cuerpo femenino, que proyecta un modelo de deshabilitación social de femineidad y familia. El foco de la problematización se sitúa en el concebido no nacido y en la promoción misma de los nacimientos, lo que supone dejar sin debatir las condiciones que hacen una vida posible: la promoción de los nacimientos no conlleva al tiempo la promoción de una vida sostenible²³. Releyendo a Butler para este caso específico, la cuestión no sería si el concebido no nacido es el más débil o si es un ser vivo sino si «las condiciones sociales de su persistencia y prosperidad son o no posibles» (2010: 38-39). En la medida en que la «mujer» desaparece del discurso es imposible debatir acerca de las condiciones de vida en las que se desenvuelve para la toma de sus decisiones.

La fuerte contestación social del movimiento feminista²⁴ y las divisiones internas del Gobierno en torno a este Anteproyecto llevaron a que el presidente del Gobierno, Mariano Rajoy, lo retirara el 23 de septiembre de 2014, lo que desencadenó la dimisión del ministro Ruiz-Gallardón, su abandono del Partido Popular y de la actividad política.

No obstante, el Gobierno Popular se comprometió a modificar las condiciones en las que las jóvenes de dieciséis y diecisiete años pueden acceder a la interrupción del embarazo. Según la Ley de 2010, las menores han de informar a sus progenitores o tutores legales, a no ser que la menor alegue que esta información le supondrá un conflicto grave en el entorno familiar o manifiesto peligro de violencia (art. 13). Con la aprobación de la Ley Orgánica 11/2015²⁵, se exige a las menores un «consentimiento expreso» para poder acceder a la interrupción de su embarazo. Esta «práctica divisoria» (Bacchi, 2009: 16-17) entre mujeres mayores y menores de edad ha reforzado la situación de vulnerabilidad de aquellas menores de edad con situaciones de partida más desfavorables, situándolas en un espacio de vulnerabilidad diferencial, como se mostrará más ampliamente en el apartado

22. Alberto Ruiz-Gallardón. *Diario de Sesiones*, núm. 16 de 7 de marzo de 2012, p. 10.

23. Idea que es reforzada en el programa electoral presentado por el Partido Popular a las elecciones de 2015 y 2016, al situar el foco en la promoción de la maternidad, a través del Plan de Apoyo a la Familia y el Plan de Apoyo a la Maternidad (págs. 93-94).

24. Especialmente la multitudinaria manifestación en Madrid del 1 de febrero de 2014, bautizada como «El tren de la libertad», impulsada por los colectivos feministas Las Comadres (Asturias).

25. Ley Orgánica 11/2015, de 21 de septiembre, para reforzar la protección de las menores y mujeres con capacidad modificada judicialmente en la interrupción voluntaria del embarazo.

final. Particularmente grave ha sido esta situación en la Comunidad de Madrid, pues exigía a las menores el consentimiento expreso de ambos progenitores, un doble consentimiento inaccesible para menores en familias monoparentales o familias de padres ausentes o violentos. Este caso ilustra, por tanto, cómo la norma puede reforzar situaciones de vulnerabilidad previas, particularmente de vulnerabilidad corporal, pues al carecer de este doble consentimiento el riesgo en el embarazo puede aumentar o la tardanza en conseguir el trámite puede suponer que el embarazo avance hasta superar los plazos previstos en la ley. El doble consentimiento está proyectando una idea de familia estructurada, tradicional, heteronormativa, que excluye situaciones de particular vulnerabilidad, como las que citaba el representante de la Asociación de Clínicas Acreditadas para la Interrupción del Embarazo en la sede de la Asamblea de Madrid: «Menor que vive con la madre y que el padre desapareció tras su nacimiento; menor con padre en prisión; menor extranjera que vive con la madre y cuyo padre vive en Bolivia en paradero desconocido; menor española que vive con la madre y que el padre trabaja en el extranjero»²⁶.

Este ejemplo ilustra cómo la norma refuerza pautas de desigualdad de partida, repartiendo diferencialmente oportunidades, seguridad y vulnerabilidad (Spade, 2015: 123, 127) y sitúa a aquellas jóvenes en situaciones más precarias de inicio en espacios de vulnerabilidad específicos. Esta vulnerabilidad tiene inevitablemente una vertiente encarnada: la dificultad de acceso al doble consentimiento sitúa la vulnerabilidad de su cuerpo en el centro, pudiendo enfrentarse eventualmente a situaciones no solo de mayor riesgo para su salud y su vida, sino también a una humillación y sufrimiento diferencial.

La constitución de madres imposibles

La regulación del parentesco y la filiación constituyen asimismo áreas privilegiadas para estudiar la manera en que se constituye el sujeto político madre y se problematiza la maternidad como institución social. En el marco de la décima legislatura, foco de este trabajo, se impulsa desde el Ministerio de Sanidad una reforma normativa en materia de reproducción asistida que resulta en el veto a estos tratamientos en la sanidad pública a mujeres en parejas lesbianas o solas. Así se afirma en la orden ministerial aprobada en el año 2014²⁷: «Los tratamientos de reproducción humana asistida (RHA) se realizarán con fin terapéutico o preventivo y en determinadas situaciones especiales»²⁸

26. José Antonio Bosch. *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid*, núm. 217, de 17 de mayo de 2016, p. 14. En el mismo sentido, Clara Serra, *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid*, núm. 226, de 2 de junio de 2016, pp. 120-121.

27. Orden SSI/ 2065/2014, de 31 de octubre, por la que se modifican los anexos I, II y III del Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud y el procedimiento para su actualización.

28. Pág. 91373, de la orden ministerial citada en la nota al pie anterior.

Es decir, los procedimientos de reproducción asistida quedan reservados a aquellas parejas heterosexuales que, por alguna condición médica, no puedan concebir sin procedimientos médicos. Y como afirmó la entonces ministra de Sanidad, Ana Mato: «La falta de varón no es un problema médico»²⁹. O como reconoció la portavoz popular Carmen Quintanilla: «La reproducción asistida es un privilegio [de parejas heterosexuales] no un derecho [de todas las mujeres/ parejas]»³⁰.

Esta norma introduce un discurso que constituye las relaciones de parentesco y filiación como heterosexuales de antemano, de modo que la heterosexualidad se instituye como una estructura fundamentadora del parentesco (Butler, 2006b: 178). Este discurso ejemplifica asimismo aquello que Monique Wittig (2005) denominó la «mente heterosexual»: el presupuesto de partida de que las familias, las relaciones sociales, las ideas sobre el amor son implícitamente heterosexuales (Trujillo 2016: 61-62). El discurso político constituye la relación heterosexual y la familia heteronormativa en una institución política hegemónica, que no solamente excluye otras formas de parentesco y filiación sino que convierte a determinadas vidas y necesidades como imposibles políticamente.

En efecto, las mujeres en una pareja lesbiana o solas con cualquier orientación del deseo sexual se constituyen como «madres imposibles», usando la terminología de Spade (2015: 21). No solo es interesante observar cómo esta norma y el discurso político que la acompaña distribuye diferencialmente oportunidades, visibilidad y recursos sino también estudiar cómo el discurso crea ontología; el análisis no se centra exclusivamente en un mero proceso de exclusión de la norma de determinadas mujeres sino en la ontología misma y sus efectos: a qué madres legitima la norma, qué mujeres se entienden como madres imposibles. De nuevo, la maternidad se problematiza como un producto simbólico, una institución política al servicio de determinados intereses y normas sociales vinculados a la reproducción de la heteronormatividad y encarnados diferencialmente en el cuerpo femenino.

Butler (2002) se referirá en esta misma línea a los «cuerpos abyectos», cuerpos que son instituidos discursivamente como no significativos (Burgos, 2012: 117). Así, el discurso político produce cuerpos y necesidades ininteligibles políticamente, ante lo que no cabe una mera estrategia de cuestionamiento de dicha exclusión sino, más bien, de debate acerca de cómo la producción misma de categorías políticas da lugar a sujetos que son arrojados fuera de las posibilidades de lo humano. La lógica no es de mera jerarquía entre los cuerpos sino de cómo el discurso institucional produce cuerpos «que no importan»: «Lo abyecto es resultado de un ejercicio discursivo del poder, del mismo ejercicio que establece el dominio de lo que es un cuerpo como tal, de realidad ontológica dada» (Burgos, 2013: 207).

Ante ello, la estrategia no puede ser diseñar políticas más inclusivas, sino cuestionar las políticas mismas (de ahí, el carácter deconstructivo) para pensarlas de nuevo en

29. Comparecencia ante la prensa, 23-07-2013.

30. Entrevista en eldiario.es, 17-12-2013.

direcciones más humanizadoras, un aspecto nada despreciable en el diseño de políticas públicas: «El problema no es meramente cómo incluir a más personas dentro de las normas [políticas] ya existentes, sino considerar cómo las normas ya existentes asignan reconocimiento de manera diferencial» (Butler, 2010: 20).

El cuerpo de las mujeres en parejas lesbianas o solas no es reconocido como un cuerpo maternal, así como las familias de las que forman parte son producidas fuera de lo políticamente comprensible. Ello da lugar al refuerzo de pautas heteronormativas de comportamiento y a la conversión de la heterosexualidad en una estructura hegemónica, de sentido común, en la sociedad. La familia heterosexual deja de ser en cierto modo un modelo de parentesco para devenir un proyecto político sustentador de lo que Butler denomina la «cultura monolítica» (2006b: 180).

La Orden Ministerial ha provocado una enorme contestación por parte de las comunidades autónomas, entidades encargadas de desarrollar la norma, al punto de que consejeros y consejeras como los de Cantabria, Comunidad Valenciana, Andalucía o Euskadi han hecho pública su voluntad de mantener los tratamientos de reproducción asistida de manera independiente a la orientación del deseo sexual o al modelo de familia. No obstante, otras regiones –como la Comunidad de Madrid–, que sí están implementando la norma, sitúan a determinadas mujeres en espacios específicos de vulnerabilidad encarnada, por ejemplo: si el tratamiento al que estaban siendo sometidas se interrumpe o si han de recurrir a centros privados para llevarlos a cabo. De dichos espacios trata el apartado siguiente.

LA PRODUCCIÓN POLÍTICA DE ESPACIOS DE VULNERABILIDAD CORPORAL

Desde el análisis de políticas públicas de corte postestructural, Carol Bacchi ha mostrado la importancia de indagar acerca de los efectos subjetivadores del discurso político, es decir, cómo el discurso nos constituye como sujetos políticos (2009: 39 y ss.) y, específicamente, cómo produce a hombres y mujeres como sujetos políticos desiguales. El foco de análisis se sitúa en la producción misma de relaciones de género por parte de nuestras políticas (*gender-ing*, 2017). En la misma línea, Judith Butler muestra una preocupación por analizar las categorías políticas que tienen efectos identitarios, no con el ánimo de estudiar procesos de inclusión y exclusión, sino para interrogarse acerca de las vidas que se consideran legítimas y significativas. La autora reconoce en su obra la violencia misma del acto de nombrar y el carácter necesariamente excluyente de todo proceso de categorización (2009: 276-277); no obstante, el estudio de categorías como las de «mujer» o «madre» tiene interés para ella –sobre todo en el discurso de las políticas públicas– porque el proceso de subjetivación, y especialmente sus efectos, va ligado a la posibilidad misma del desarrollo de las ilusiones, los afectos, los proyectos y, en definitiva, de una vida en libertad (Burgos, 2013). Así, afirma Butler: «Si proponemos leyes que están específicamente pensadas para proteger a las mujeres, para proteger a ciertas identidades del daño, entonces surgen algunas dificultades [...]. Si hay leyes para

proteger exclusivamente a las mujeres, entonces creo que debemos preguntar, ¿quién es una mujer, quién cuenta como una mujer?» (Burgos, 2008: 413).

Aquellas que, aun siendo mujeres, quedan fuera del marco de reconocibilidad de lo femenino o lo maternal, quedan situadas en un espacio de vulnerabilidad que ha sido producido políticamente. El concepto de «espacio» que Doreen Massey propone nos ayuda a pensar acerca de cómo las políticas públicas constituyen espacios diferenciales de poder donde distintas mujeres quedan desigualmente situadas. Este concepto de espacio no tiene como ánimo realizar una topografía de la localización de las mujeres, sino que más bien se propone estudiar distribuciones desiguales de poder, recursos, voz, visibilidad, oportunidades entre las mujeres, que refuerzan en ocasiones pautas de desigualdad de partida (marcadas por el género, la situación familiar, la situación socioeconómica, la orientación del deseo sexual). La formulación de Massey de su concepto de espacio muestra una enorme utilidad para este trabajo en la medida en que proporciona un instrumento para estudiar situaciones de vulnerabilidad diferencial y, de manera particular, de vulnerabilidad corporal que son provocadas por el discurso político.

De acuerdo con los resultados de esta investigación, en lo que concierne a las condiciones de acceso a la interrupción del embarazo, la reforma del año 2015, que exige a las jóvenes de dieciséis y diecisiete años el consentimiento expreso de sus padres o tutores legales como requisito previo para abortar en la sanidad pública, ha situado a estas jóvenes en un espacio de vulnerabilidad específico, al tiempo que ha reforzado pautas de vulnerabilidad previas. El caso específico de la Comunidad de Madrid, donde se exige un doble consentimiento, ha mostrado cómo jóvenes con situaciones de partida más desfavorables (padres presos, ausentes o violentos) se sitúan en un espacio de mayor vulnerabilidad y de menores oportunidades y seguridad, en el marco de un contexto corporal específico: un embarazo indeseado. Es más, como señala Spade (2015) es necesario analizar aspectos inmateriales que tienen una clara vertiente encarnada: cómo la norma pública puede generar humillación, angustia o sufrimiento, en lo que él denomina «violencia administrativa». Sirva como ejemplo el de una joven menor de edad que desea interrumpir su embarazo y a la que se le exige también el consentimiento de su padre, denunciado por su madre por violencia de género³¹. Al mismo tiempo, este ejemplo nos permite mostrar cómo la norma reproduce y legitima un modelo determinado de familia (tradicional, estructurada, heteronormativa) que sitúa en un espacio de vulnerabilidad a aquellas otras familias que no se adaptan al modelo convertido en normativo³².

El caso de las restricciones en el acceso a la reproducción asistida en la sanidad pública nos muestra cómo las mujeres lesbianas en pareja o solas de cualquier orientación del deseo sexual quedan situadas en un espacio de vulnerabilidad que también tiene a su

31. Clara Serra. *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid*, núm. 226, pp. 120-121.

32. Un espacio de vulnerabilidad adicional sería aquel en el que quedan situadas mujeres indocumentadas a las que se les retira la tarjeta sanitaria (Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril) y, como tal, quedan expulsadas de los servicios públicos de salud para interrumpir un embarazo indeseado. Este caso se trata en Lopez Rodríguez (2016).

cuerpo en el centro: un cuerpo maternal ininteligible, abyecto (Butler, 2002) y de necesidades políticamente imposibles (Spade, 2015). El refuerzo de un modelo heteronormativo de comportamiento deja sin reconocer determinadas vidas, experiencias y familias, que son ajenas al debate político, al sentido común promovido por el discurso hegemónico. Estas «madres imposibles» quedan ajenas al marco de reconocimiento de lo femenino y de lo maternal, quedando expuestas, como en el caso anterior, a situaciones de humillación e inseguridad diferenciales: tal es el caso de parejas cuyo tratamiento se interrumpe o se ve en peligro una vez la norma es aprobada, como muestra esta entrevistada: «Las restricciones en los tratamientos de reproducción asistida en la sanidad pública nos crearon a mi pareja y a mí una situación de gran tensión en pleno proceso de embarazo porque no sabíamos si nos iban a dejar fuera del programa»³³.

La Orden Ministerial de 2014 reproduce asimismo lo que Wittig (2005) teorizó como el «pensamiento heterosexual»: el presupuesto de que la norma de comportamiento humana (y, como tal, su regulación) es heterosexual.

El estudio de cómo nuestras normas producen espacios de vulnerabilidad corporal diferenciales se muestra de enorme importancia para el análisis y la elaboración de nuestras políticas, especialmente en lo que concierne a su diseño. Butler interroga al análisis de políticas públicas así: «¿Qué nuevas normas son posibles y cómo son producidas? ¿Qué podría hacerse para producir una serie más igualitaria de las condiciones de reconocibilidad? En otras palabras, ¿qué podría hacerse para cambiar los términos mismos de la reconocibilidad con el fin de producir unos resultados más radicalmente democráticos?» (2010: 20).

Si sostenemos que nuestras políticas públicas tienen la capacidad de producir espacios de vulnerabilidad corporal, repartos diferenciales de poder, recursos y oportunidades, sujetos políticos a los que se reconoce diferencialmente, también podemos alegar, en sentido contrario, que desde las políticas públicas se pueden promover espacios emancipadores, así como identidades que reconozcan la pluralidad de dimensiones de la elección humana. Con ello, sirva este trabajo para visibilizar el vínculo que existe entre nuestras políticas públicas y los espacios de posibilidad en los que quedamos situados: espacios en los que necesariamente se desarrollan nuestras decisiones, deseos y proyectos. Pensar el análisis de políticas públicas desde esta perspectiva, no solo nos invita a pensar en los pilares del reconocimiento sino, como asume Butler, en los de la democracia misma.

CONCLUSIONES

Esta investigación se ha interrogado acerca del modo en que el discurso político en España ha problematizado la «maternidad» no como un fenómeno biológico, sino

33. Entrevista a Alba García, recogida en *El Diario.es* el 24-10-2015 (disponible en: http://www.eldiario.es/cv/convirtio-angustioso-reproduccion-asistida-lesbianas_0_444455800.html)

como un producto simbólico y político, que resulta en la distribución diferencial de oportunidades y recursos entre las mujeres y las familias. Al mismo tiempo, este trabajo indaga sobre el poder del discurso institucional en la creación de ontología; particularmente, se ha expuesto la manera en que el discurso político en España constituye el sujeto político «madre», reconociendo y privilegiando a determinadas mujeres-madres e invisibilizando a otras, que quedan fuera del marco de reconocibilidad de lo maternal. Tanto la constitución política de la maternidad como de la madre misma sirven, en último término, para legitimar un modelo de feminidad y familia ligado a la pauta heteronormativa de comportamiento.

En este punto y, a modo de conclusión, regresaremos a las tres hipótesis planteadas al comienzo de esta investigación con el fin de subrayar la aportación que aspira a realizar este trabajo en el ámbito del análisis postestructural de políticas públicas. La primera hipótesis afirmaba que el análisis del discurso de nuestras políticas importa en la medida en que tiene un impacto en la vida cotidiana de las personas y, particularmente, porque es productor de espacios de vulnerabilidad. En concreto, el foco de este trabajo se sitúa sobre un tipo de vulnerabilidad específica: una vulnerabilidad de los cuerpos políticamente inducida. En el caso de estudio de la regulación de la interrupción del embarazo, se ha mostrado cómo las normas que se articulan a partir de un sistema de supuestos (la reforma del Código Penal de 1985 y el fallido Anteproyecto de 2013) tienden a producir o consolidar en mayor medida situaciones de vulnerabilidad corporal: la indemnidad de los cuerpos de las mujeres se pone en riesgo en la medida en que se veta diferencialmente una interrupción del embarazo segura en los servicios públicos de salud. Al mismo tiempo, la fórmula de los supuestos entiende que la mujer puede interrumpir su embarazo si los supuestos contemplados *se lo permiten* y no como el ejercicio de un derecho sobre su salud sexual y reproductiva, ni sobre el momento de la maternidad.

La segunda hipótesis sostenía que la manera en que se ha problematizado la maternidad en parte del discurso político en España ha tendido a producir o reforzar jerarquías entre las propias mujeres, y a consolidar una pauta heteronormativa de feminidad y familia. En lo que se refiere a la regulación de la posibilidad de interrupción del embarazo, se ha mostrado cómo los sistemas de supuestos pueden situar a mujeres que desean interrumpir un embarazo (y que no pueden acogerse a los supuestos planteados en la norma) en un espacio de vulnerabilidad, si además no pueden acudir a la sanidad privada para interrumpir su gestación de manera segura. Y, con ello, se refuerzan no solo espacios de mayor vulnerabilidad para determinadas mujeres, sino también jerarquías entre mujeres que pueden (o no) acceder a espacios médicos seguros para la interrupción de un embarazo. También se ha mostrado en esta investigación que la regulación en el acceso a la reproducción asistida en la sanidad pública, en la medida en que solo permite acceder a este servicio a parejas en las que exista una patología médica, está *de facto* expulsando a mujeres en parejas lesbianas o mujeres sin pareja de la posibilidad de acogerse a este servicio. Con ello, se están constituyendo determinados cuerpos de mujer como cuerpos ajenos a los criterios de reconocibilidad de lo maternal. Y ello está proyectando una normatividad que refuerza la pauta heteronormativa de comportamiento. Con ello, se muestra cómo el

discurso político sobre quién puede ser madre sirve para promover modelos determinados de feminidad y familia.

La tercera hipótesis se refería a cómo el discurso político produce sujetos políticos, es decir, explora el vínculo entre discursividad política y producción de subjetividad. En concreto, este trabajo de investigación ha mostrado la manera en que el discurso político produce un modelo de madre normativa que convierte a determinadas mujeres en *madres imposibles*. Desde esta perspectiva, el foco de análisis no se sitúa simplemente en los procesos de inclusión y exclusión que las normas producen, sino en un análisis de las vidas que se consideran significativas. Es decir, el interés del análisis no se centra tanto en (re)diseñar normas para que tengan un carácter más, sino en pensar de nuevo cómo las normas han de ser reformuladas, de manera que haya vidas que no queden fuera de un marco de reconocibilidad de derechos. Y ello atiende al fin, como señala Butler, de diseñar y aprobar normas que produzcan resultados más radicalmente democráticos (2010: 20).

Con todo ello, este artículo ha pretendido contribuir al análisis de políticas públicas desde el enfoque postestructural, una aproximación aún poco frecuente en la literatura en castellano de esta área de análisis. También se han abordado cuestiones como la manera en que el discurso político importa en la medida en que condiciona la vida de las personas afectadas por la norma y, especialmente, condiciona espacios diferenciales de vulnerabilidad de los cuerpos. Además, se ha explorado asimismo el discurso político como productor de ontología, visibilizando no solo los procesos de exclusión de la norma sino, más allá, cómo el discurso político y de nuestras políticas constituye diferencialmente vidas significativas. Todo ello se ha estudiado en debates actuales clave en los estudios de género, como son los relativos a la salud sexual y reproductiva, el entendimiento de la maternidad en el debate público y, por extensión, los debates sobre los modelos de feminidad y familia deseables; aspectos cruciales en debates sobre el cuerpo, que están alcanzando dominancia en nuestra esfera pública, como pueden ser los relativos a la gestación subrogada.

AGRADECIMIENTOS

Deseo agradecer a los/as evaluadores/as de la *Revista Española de Ciencia Política* su tiempo y valiosas contribuciones. Agradezco, asimismo, la labor de los editores de la revista y de su secretaria de redacción. También deseo agradecer de manera especial a Elvira Burgos su lectura y recomendaciones en una versión previa de este texto.

Referencias

- Albet, Abel y Núria Benach. 2012. *Doreen Massey. Un sentido global del lugar*. Barcelona: Icaria.
- Artiaga, Alba. 2015. *Producción política de los cuidados y de la dependencia: políticas públicas y organización social de los cuidados* [tesis doctoral]. Serrano Pascual, Amparo y

- Carlos Prieto Rodríguez (dirs.), Universidad Complutense de Madrid, Madrid. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/32816/>.
- Bacchi, Carol L. 1996. *The politics of affirmative action. «Women», equality and category politics*. London: Sage.
- Bacchi, Carol L. 1999. *Women, policy and politics. The construction of policy problems*. London: SAGE.
- Bacchi, Carol L. 2009. *Analysing policy. What's the problem represented to be?* NSW: Pearson.
- Bacchi, Carol L. 2012. «Why study problematizations? Making politics visible», *Open Journal of Political Science*, 2 (1): 1-8. Disponible en: <https://doi.org/10.4236/ojps.2012.21001>.
- Bacchi, Carol L. y Jennifer Bonham. 2014. «Reclaiming discursive practices as an analytic focus: Political implications», *Foucault Studies*, 17, 173-192. Disponible en: <https://doi.org/10.22439/fs.v0i17.4298>.
- Bacchi, Carol L. y Susan Goodwin. 2016. *Poststructural policy analysis. A guide to practice*. Palgrave Pivot. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/978-1-137-52546-8>.
- Bacchi, Carol L. 2017. «Policies as gendering practices: Re-Viewing categorical distinctions», *Journal of Women, Politics and Policy*. 38, 1-22. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/1554477X.2016.1198207>.
- Bletsas, Angelique. 2012. «Spaces between: Elaborating the theoretical underpinnings of the 'WPR' approach and its significance for contemporary scholarship», en Angelique Bletsas y Chris Beasley (eds.), *Engaging with Carol Bacchi. Strategic interventions and exchanges*. Adelaide: University of Aelaide Press.
- Borrás, Víctor (ed.) 2014. *Familias también: diversidad familiar, familias homoparentales (relatos de vida)*. Barcelona: Bellaterra.
- Burgos, Elvira. 2008. *Qué cuenta como una vida. La pregunta por la libertad en Judith Butler*. Madrid: Antonio Machado Libros.
- Burgos, Elvira. 2012. «Deconstrucción y subversión», en Patricia Soley-Beltrán y Leticia Sabsay (eds.), *Judith Butler en disputa. Lecturas sobre la performatividad*. Madrid: EGALES.
- Burgos, Elvira. 2013. «Luchas por la libertad: cuerpos en acción», *THÉMATA. Revista de Filosofía*, 48: 203-216. Disponible en: <https://doi.org/10.12795/themata.2013.i48.18>.
- Butler, Judith. 2002. *Cuerpos que importan*. Buenos Aires: Paidós.
- Butler, Judith. 2003. «Violence, mourning, politics», *Studies in Gender and Sexuality*, 4 (1): 9-37. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/15240650409349213>.
- Butler, Judith. 2006a. *Vida precaria. El poder del duelo y la violencia*. Buenos Aires: Paidós.
- Butler, Judith. 2006b. «¿El parentesco es siempre heterosexual de antemano?», en *Des-hacer el género*. Barcelona: Paidós.
- Butler, Judith. 2009. «Subjects of Sex/Gender/Desire», en Ann Phillips (ed.), *Feminism and Politics*. New York: Oxford University Press.
- Butler, Judith. 2010. *Marcos de guerra. Las vidas lloradas*. Barcelona: Paidós.

- Crenshaw, Kimberlé, W. 1991. «Mapping the margins: Intersectionality, identity politics, and violence against women of color», *Stanford Law Review*, 43 (6): 1241-1299. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1229039>.
- De Mauro Rucovsky, Martín A. 2015. *Cuerpos en escena. Materialidad y cuerpo sexuado en Judith Butler y Paul B. Preciado*. Madrid: Editorial EGALES.
- Goodwin, Susan. 2011. «Analysing policy as discourse: Methodological advances in policy analysis», en Lina Markauskaite, Peter Freebody y Jude Irwin (eds.), *Methodological choice and design. Scholarship, policy and practice in social and educational research*. New York: Springer.
- Goodwin, Susan. 2012. «Women, policy and politics. Recasting policy studies», en Angelique Bletsas y Chris Beasley (eds.), *Engaging with Carol Bacchi*. Adelaide: University of Adelaide Press.
- Gras Velázquez, Adrián (coord.). 2014. «Todo sobre mi familia. Perspectivas de género». *Revista Feminismos*, 23 (núm. Monográfico).
- Guba, Egon G. (ed.). 1990. *The paradigm dialogue*. Newbury Park: SAGE.
- Hobson, Barbara, Jane Lewis y Birte Siim. 2002. *Contested concepts in gender and social politics*. Cheltenham Glos: Edward Elgar Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.4337/9781781950340>.
- López Rodríguez, Silvia. 2015. «Relatos que condicionan experiencias: implicaciones de los relatos de las políticas públicas sobre violencia contra las mujeres y aborto en España», *Revista de Estudios Políticos*, 167: 165-191.
- López Rodríguez, Silvia. 2016. «Políticas públicas y distribución de vulnerabilidad: el caso del discurso político sobre el aborto en España», en Maria Caterina La Barbera y Marta Cruells (coords.), *Igualdad de género y no discriminación en España: evolución, problemas, perspectivas*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Llopis, María. 2015. *Maternidades subversivas*. Tafalla: Txalaparta.
- Massey, Doreen. 1993. «Power-geometry and a progressive sense of place», en Jon Bird, Barry Curtis, Tim Putnam, George Robertson y Lisa Tickner (eds.), *Mapping the Futures. Local Cultures, Global Changes*. London: Routledge.
- Massey, Doreen. 1994. *Space, place and gender*. Cambridge: Cambridge Polity Press.
- Massey, Doreen. 2008. *For space*. London: SAGE.
- Massey, Doreen. 2012. «Espacio, lugar y política en la coyuntura actual», *Urban*, 4: 7-12.
- Peterson, Elin. 2009. «Género y Estado del bienestar en las políticas españolas», *Asparakia*, 20: 35-57.
- Peterson, Elin. 2015. «Framing caregiving work for older people in Spanish public policy: gender, power and social justice», *Revista Española de Ciencia Política*, 39: 221-237.
- Spade, Dean. 2015. *Una vida normal. Violencia administrativa, políticas trans críticas y los límites del derecho*. Barcelona: Bellaterra. Disponible en: <https://doi.org/10.1215/9780822374794>.
- Squires, Judith. 1999. *Gender in Political Theory*. Cambridge: Polity Press.

- Staunaes, Dorte. 2003. «Where have all the subjects gone? Bringing together the concepts of intersectionality and subjectification», *NORA, Nordic Journal of Feminist and Gender Research*, 11 (2): 101-110. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/08038740310002950>.
- Tanesini, Alessandra. 1994. «Whose language?», en Kathleen Lennon y Margaret Whiford (eds.), *Knowing the difference. Feminist perspectives in epistemology*. New York: Routledge. Disponible en: https://doi.org/10.4324/9780203216125_chapter_13.
- Trujillo, Gracia. 2016. «Mi cuerpo es mío. Parentalidades y reproducción no heterosexuales y sus conexiones con otras demandas», *Viento Sur*, 146: 61-68.
- Verloo, Mieke y Emanuela Lombardo. 2007. «Contested gender equality and policy variety in Europe: Introducing a critical frame analysis approach», en Mieke Verloo (ed.), *Multiple meanings of gender equality. A critical frame analysis of gender policies in Europe*. Budapest: CEU Press.
- Warner, Michael. 1993. *Fear of a queer planet: Queer politics and social Theory*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Wittig, Monique. 2005 [1992]. *El pensamiento heterosexual*. Madrid: Egales.
- Young, Iris M. 2005. *On female body experience*. New York: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/0195161920.001.0001>.

Presentado para evaluación: 22 de agosto de 2016.

Aceptado para publicación: 13 de junio de 2017.

SILVIA LÓPEZ-RODRÍGUEZ

email

Investigadora en el ámbito de las políticas de igualdad de género. Sus intereses de investigación se relacionan con la teoría feminista contemporánea sobre el cuerpo, las políticas sobre violencias de género y los derechos sexuales y reproductivos. Ha sido profesora ayudante en la Universidad Autónoma de Madrid, donde en los próximos meses defenderá su tesis doctoral.

Determinantes geográfico-políticos de la acción violenta guerrillera: un análisis de la concurrencia regional de guerrillas y paramilitares en el conflicto colombiano

*Geographical-political determinants of guerrilla violent actions:
An analysis of the spatial concurrence of guerrillas and paramilitaries
in the Colombian conflict*

JERÓNIMO RÍOS

Universidad EAN (Colombia)

Cómo citar/Citation

Ríos, J. (2017). Determinantes geográfico-políticos de la acción violenta guerrillera: un análisis de la concurrencia regional de guerrillas y paramilitares en el conflicto colombiano. *Revista Española de Ciencia Política*, 44, 121-149.
Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.44.05>

Resumen

El análisis espacial de la violencia ha ganado peso específico en la investigación para la paz y la resolución de conflictos en los últimos años, lo cual ha permitido arrojar luz sobre cómo surgen los conflictos armados, cómo evolucionan y qué factores afectan a su transformación. En lo que respecta al caso colombiano en particular, tal posibilidad está por desarrollar y mayoritariamente se ha centrado en la relación espacial de los grupos armados con sus principales fuentes de financiación, desatendiendo distintas posibilidades como la disputa por el territorio frente a otros grupos armados o frente al Estado. Teniendo en cuenta este vacío en la literatura, se intenta dar aquí respuesta a un aspecto todavía por profundizar en el conflicto colombiano: ¿qué sucedió cuando paramilitares y guerrillas coincidieron en tiempo y lugar? La respuesta predominante atribuye al paramilitarismo una victoria allí donde disputó el poder local sobre las guerrillas. Sin embargo, tomando como referencia dos enclaves como son el noreste y el suroeste de Colombia, de notable arraigo de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y del Ejército de Liberación Nacional (ELN), el artículo trata de refutar el supuesto efecto de expulsión que se atribuye al paramilitarismo. Ello se hace analizando los datos facilitados por el Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (ODHDIH) adscrito a la Vicepresidencia de la República, y examinando las dinámicas de

activismo guerrillero que, precisamente, muestran que el paramilitarismo no resultó suficiente para expulsar a las guerrillas de sus enclaves de mayor arraigo y control.

Palabras clave: geografía política, violencia. conflicto armado colombiano, Ejército de Liberación Nacional, Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.

Abstract

The spatial analysis of violence has gained specific relevance in peace and conflict resolution research in recent years, what has shed light on how armed conflicts arise, how they evolve and what factors affect their transformation. Regarding the Colombian case more in particular, this possibility is still to be developed and has mainly focused on the spatial relationship of armed groups with their main sources of funding, disregarding different possibilities such as the dispute over territory with other armed groups or against the State. Taking into consideration this gap in the literature, this article addresses an aspect of the Colombian conflict that has been scarcely studied so far, namely, what happened when paramilitaries and guerrillas coincided in time and place? The predominant response attributed to paramilitarism a victory wherever it disputed the local power to the guerrilla. However, taking as a reference two enclaves such as the north-east and south-west of Colombia, where the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC) and the National Liberation Army (ELN) are deeply rooted, the article tries to refute the alleged displacement effect attributed to paramilitarism. This is done by analyzing the data provided by the Observatory on Human Rights and International Humanitarian Law (ODHDIH) attached to the Vice-Presidency of the Republic, and examining the dynamics of guerrilla activism, which show how paramilitarism was not enough to displace the guerrillas from the tenclaves of their deepest roots and control.

Keywords: political geography, violence. colombian armed conflict, National Liberation Army, Revolutionary Armed Forces of Colombia.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pudiera entenderse como una reivindicación de la geografía política como disciplina de análisis politológico para la comprensión de los conflictos armados y su particular evolución y desarrollo. Y es que, tradicionalmente, la investigación para la paz y la resolución de conflictos ha estado dominada por otro tipo de miradas y disciplinas dentro de las ciencias sociales, como por ejemplo la teoría de juegos, la estadística o los estudios militares, entre otros (Woodhouse *et al.*, 2015). De este modo, la geografía ha sido una posibilidad de estudio de la violencia relegada hasta hace relativamente poco tiempo, si bien su imbricación con la investigación para la paz y la resolución de conflictos posibilita nuevos enfoques para la comprensión de cómo surgen los conflictos armados y los grupos guerrilleros, cuál es su arraigo y sus dinámicas de activismo, de qué modo se produce la interacción con la fuerza pública o grupos menores y qué posibilidades presenta su superación.

Al respecto, como se muestra en la revisión de la literatura científica, el recurso a la geografía como instrumento de análisis de la violencia ha sido utilizado en análisis de casos como la violencia política en Oriente Medio o en África Subsahariana, lo que ha permitido investigar qué factores concurren en el surgimiento de grupos guerrilleros o grupos terroristas e, igualmente, qué aspectos han ayudado a comprender su longevidad, su desaparición o la disputa por el poder entre grupos armados (Saleyhan, 2009; Linke *et al.*, 2012; O'Loughlin, 2012; Basedau y Pierskalla, 2013; Linke y O'Loughlin, 2015). A tal respecto, América Latina ofrece numerosas posibilidades de comprensión de la violencia en términos espaciales, pues los trabajos desde la geografía política son todavía escasos si se comparan con los realizados desde otros enfoques.

Dentro del universo de conflictos armados acontecidos en América Latina, solo el colombiano se mantiene vigente si se exceptúan las facciones postsenderistas en Perú que siguen presentes, de manera muy minoritaria y residual, en las regiones de Huallaga y el valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro. Así, el conflicto colombiano, además de resultar el más longevo del continente –formalmente, comienza en 1964– se ha caracterizado por ser uno de los más complejos, a tenor no solo de la concurrencia de factores tales como el narcotráfico o la minería ilegal, sino por la yuxtaposición de guerrillas de primera generación –Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), Ejército de Liberación Nacional (ELN) y Ejército Popular de Liberación (EPL)–, guerrillas de segunda generación, propias de los setenta y los ochenta –Movimiento 19 de Abril (M19) o Guerrilla Indigenista Quintín Lame (GIQL)–, o cárteles de la droga y grupos paramilitares como las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).

Si bien, desde el 24 de noviembre de 2016 el conflicto con las FARC puede entenderse por finalizado, es igualmente cierto que persisten algunas disidencias que no se han desmovilizado, aparte de la guerrilla del ELN y los grupos postparamilitares que se disputan el poder territorial dejado por las FARC, de modo que pudiera entenderse el colombiano como el único conflicto armado, pese a todo, vigente en América Latina y reducto directo de la Guerra Fría.

Sobre el conflicto colombiano, de acuerdo con lo anterior, han primado los trabajos de cariz historiográfico, militar o, sobre todo, de análisis económico de los factores que produjeron el conflicto o que en su defecto lo hicieron evolucionar y perdurar por más de medio siglo. Sin embargo, como se verá después, los estudios espaciales quedan, en cierto modo, fuertemente focalizados en la relación de las diferentes estructuras guerrilleras con sus particulares fuentes de financiación, desatendiendo algunas otras situaciones como la confluencia de actores en tiempo y lugar y cómo evolucionó el conflicto cuando la violencia tuvo lugar bajo condiciones de disputa del poder y los recursos.

Al respecto, dentro de las diferentes posibilidades que un estudio espacial de la violencia permite en Colombia, parece necesario analizar una de las realidades menos profundizadas del conflicto armado interno: ¿qué sucedió cuando guerrillas y paramilitares coincidieron en tiempo y lugar? La falta de estudios geográficos al respecto ha tendido a atribuir, casi por automatismo, la victoria paramilitar en Colombia allí donde éste coincidió en espacio y tiempo con las guerrillas, de manera tal que la idea

es tomar dos lugares de importante arraigo de FARC y ELN, como son el noreste colombiano, específicamente los departamentos de Arauca y Norte de Santander, y el suroeste, en torno a los departamentos de Valle del Cauca, Cauca, Nariño, Putumayo, Huila y Tolima, y observar si allí donde hubo coincidencia es plausible la afirmación de expulsión de las guerrillas por parte del paramilitarismo. El propósito último sería el de desmitificar esta atribución predominante en favor del paramilitarismo y comprobar la hipótesis de que el arraigo de las guerrillas colombianas se mantuvo inalterado en aquellos escenarios de mayor presencia, a pesar de la amenaza paramilitar.

Sobre la base de lo anterior, este trabajo trata de responder a la pregunta sobre qué paso en Colombia cuando las AUC, en su proceso de expansión, a inicios de la década pasada, buscan relegar en su posición territorial a las guerrillas de las FARC y ELN. Así, su resultado más importante sería el de mostrar cómo en los dos escenarios objeto de estudio –el noreste y el suroeste– no se apreciaría expulsión o debilitamiento directo de las FARC, mientras que, en el caso del ELN, tal vicisitud sería solo apreciable en el noreste, en tanto que se trata de su tradicional escenario de acción, pues su posición en el sur colombiano es apenas marginal. Para ello, se analiza el período que transcurre entre el surgimiento de las AUC, entre finales de 1997 e inicios de 1998, y su completa desmovilización, entre 2004 y principios de 2005, y tomando en consideración que estas dos regiones, durante este tiempo, no fueron prioridad para la política de seguridad democrática puesta en marcha por el entonces presidente, Álvaro Uribe Vélez (Ríos, 2017).

Dicho hallazgo contradiría a la posición predominante en la literatura que atribuye al paramilitarismo –asociado a masacres y desplazamiento forzado– la capacidad de haber hecho desaparecer a las guerrillas allí donde coincidió en tiempo y lugar (Trevos, 2016). De la misma manera, un trabajo de estas características conlleva algunas dificultades metodológicas fruto de operacionalizar un concepto tan intrincado y multifactorial como es el de violencia y que, para este caso, se reduce al número de acciones armadas unilaterales¹ protagonizadas por las FARC y el ELN, por año y municipio. De este modo, se obvian elementos indisociables de la violencia, como la dimensión estructural, relacionada con las condiciones socioeconómicas del lugar, y los aspectos simbólico-afectivos que se relacionan con la violencia cultural (Galtung, 2003). Sea como fuere, por otro lado, recurrir, *stricto sensu*, a la violencia manifiesta ejercida por los grupos guerrilleros permite observar si, en su coincidencia con el despliegue paramilitar, hubo afectación alguna sobre los niveles de activismo y presencia.

Asimismo, una segunda complejidad, relacionada con la anterior, suele corresponderse con la fuente que sistematiza la información, pues los datos suelen provenir de fundaciones u observatorios de la sociedad civil. Sin embargo, en esta ocasión, los datos que son objeto de análisis en las siguientes páginas proceden de la fuente más confiable que existe sobre violencia directa en el conflicto colombiano: el Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, adscrito a la

1. Se entienden por acciones guerrilleras la suma de ataques contra la policía y ejército, hostigamientos, emboscadas, ataques a la población y otros eventos de terrorismo.

Presidencia de la República (ODHDIH). Esta entidad permitió, expresamente, el acceso a su banco de datos y cartografías sobre acciones guerrilleras, las cuales se encuentran desglosadas municipalmente, desde el 1 de enero de 1998 hasta el 31 de diciembre de 2006² y con una base de información que, en su momento, fue recopilada y sistematizada por el Departamento Administrativo de Seguridad.

Finalmente, del lado de la presencia paramilitar se recurriría a la ubicación espacial de los diferentes grupos paramilitares vinculados a la estructura de las AUC, de acuerdo a la información cartográfica facilitada por el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) que, a través de su herramienta *Rutas del Conflicto*, pone a disposición una valiosa información sobre el alcance y la intensidad de la expansión territorial de cada bloque paramilitar.

Dicho de otro modo, y con el propósito de comprobar la hipótesis expuesta, de lo que se trataría en las siguientes páginas es de observar si la concurrencia de bloques paramilitares de las AUC con estructuras guerrilleras de las FARC y el ELN se traduce en reducciones o no en el nivel de activismo guerrillero. Así, en principio, lo que se presumiría es que en las dos regiones objeto de estudio, en tanto que son escenarios con un importante arraigo guerrillero, con sólidas fuentes de poder económico, mayormente provenientes del secuestro, la extorsión y el narcotráfico, y una condición geográfica periférica, fronteriza, y de marcada impronta selvática o montañosa, la derrota guerrillera frente al paramilitarismo es una hipótesis que, a tenor de los datos expuestos, difícilmente se puede aceptar.

El trabajo se organiza en cuatro partes diferenciadas. En primer lugar, tras esta introducción y algunas consideraciones metodológicas, se presenta un marco teórico que reivindica la importancia de la geografía política en su relación con la investigación para la paz y la resolución de conflictos y que, a su vez, revisa la literatura más destacada sobre la geografía de la violencia en Colombia. En tercer lugar, se describe la interacción de las guerrillas allí donde coincidieron, en tiempo y lugar, con las estructuras paramilitares de las AUC, haciendo un análisis pormenorizado del activismo armado de las FARC y el ELN en las regiones del noreste y del suroeste colombiano. Por último, se ofrecen algunas conclusiones planteando nuevos horizontes y escenarios que no agotan el objeto de estudio: conflicto armado en Colombia.

LA GEOGRAFÍA POLÍTICA EN LA COMPRENSIÓN DE LA VIOLENCIA

La geografía política, junto con las investigación para la paz y la resolución de conflictos, ha sido la disciplina que dentro de la ciencia política ha dado más importancia

2. El período de estudio comienza el 1 de enero de 1998 porque la estructura paramilitar colombiana de las AUC se conforma, tras la redefinición de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU) en el último trimestre de 1997. Asimismo, llega hasta el 31 de diciembre de 2006 porque todos los grupos paramilitares terminan por desmovilizarse entre finales de 2004 y finales 2005.

a los contextos espaciales en su intención por comprender ciertos fenómenos políticos como la violencia. De hecho, la propensión hacia los conflictos armados ha ganado peso específico mediante el estudio y la variación de intervalos espacio-tiempo en las categorías de análisis realizadas sobre la violencia. Así, en los últimos años, la geografía política se ha reivindicado como un campo prolífico para el estudio de la violencia en su relación causal con diferentes tipos de población (Raleigh y Hegre, 2009), de acuerdo a ciertas condiciones de pobreza (Hegre *et al.*, 2011), atendiendo a dimensiones fronterizas (Buhaug y Rød, 2006), con base en la proximidad de recursos como gas y petróleo (Basedau y Pierskalla, 2013) o en atención a la relación entre violencia y la pluralidad étnica de una comunidad (McDoom, 2014).

Todo lo anterior, por entender que las condiciones demográficas, sociales o los elementos culturales, según su heterogeneidad, afectan particularmente a los contextos espaciales sobre los cuales tiene lugar la violencia, entendiendo que esta solo resulta comprensible a partir de entender la interacción de la población con el lugar. La intrincada y particular relación del individuo con el ambiente que le rodea construye el contexto espacial sobre el que la geografía política focaliza su interés disciplinario, interpretando el contexto como un escenario de interacciones en medio de diferentes elementos que, a su vez, conforman una totalidad. Escenario que, para Agnew (1987: 5), no es más que el producto de un día a día; de interacciones personales que desembocan en construcciones sociales (Pattie y Johnston, 2000), y que, a su vez, integra diferentes escalas geográficas, de lo local a lo global (Taylor y Flint, 2002).

A tal efecto, para la geografía política, como sostiene Agnew (1987: 60), la base fundamental explicativa de la violencia la determinan las particularidades de la localidad. Particularidades que son las únicas que pueden explicar por qué, bajo mismas circunstancias objetivas, unos escenarios tienden a ser más violentos que otros. De hecho, en los últimos años se ha incrementado sustancialmente el número de trabajos académicos que desde la Geografía Política buscan comprender los factores relacionados con la violencia. Por ejemplo, Linke *et al.* (2012) intentan aproximarse a explicar el caso de la violencia en Irak, mostrando de qué modo el ámbito territorial que define la dinámica acción/reacción social frente a la violencia cambia una vez que se controlan los términos espacio/temporales de la misma. Tanto que afecta directamente al modo en que, a través de la distancia y el tiempo, varía la relación del entorno social subnacional con las lógicas propias de la violencia. Algo similar plantean Linke y O'Loughlin (2015), cuando buscan entender las respuestas de violencia en el norte del Cáucaso, reconociendo que elementos particulares de la localidad, como el orgullo nacional, el capital social, el cariz separatista o la exposición directa a la violencia, son factores que determinan las respuestas y percepciones de la comunidad local. Sin embargo, esta afectación variaría en función de cómo se controlen las coordenadas espacio-temporales. Una conclusión que, en unos términos muy similares, se puede encontrar en el trabajo de Schutte y Donnay (2014), también sobre Irak.

Otros, como Forø y Buhaug (2015), sin restar valor a lo anterior, reivindican la importancia de la geografía física como contexto modulador de ciertos elementos políticos, igualmente presentes en el trabajo de Kaplan (2013). De este modo, escenarios

geográficamente periféricos, de difícil accesibilidad y de mayor distancia con respecto de los centros económicos y políticos del país, operan como factor clave para comprender ciertas dinámicas de conflicto intraestatal, de acuerdo con Horowitz (1985) o Brancati (2006). Así, Forø y Bahaug (2015: 7) hacen valer, en la comprensión de la violencia, factores tales como la distancia con la ciudad, la disponibilidad de corredores y refugios selváticos o montañosos, además de la distancia sociocultural con los centros políticos y económicos del país (*inaccessibility*). Específicamente, se argumenta que el Estado permea en estos enclaves de una manera parcial, dada su marcada debilidad institucional, lo cual puede desvirtuar la noción clásica de autoridad y favorecer la emergencia de poderes paraestatales como guerrillas o fuerzas paramilitares, como sucede en el caso colombiano (Ríos, 2016). Es decir, factores tales como la fractura regional, la ausencia de infraestructura que facilite la conexión interterritorial, la afectación de fronteras inestables, así como la presencia de imaginarios distanciados en clave de unidad nacional constituirían una ventana de oportunidad para la emergencia de conflictos armados internos, tal y como plantean Salehyan (2009), Cunningham *et al.* (2009) o Forø y Bahaug (2015).

Así, por ejemplo, en el planteamiento de este trabajo, centrado en dos enclaves periféricos de Colombia –tanto geográficos como socioeconómicos– se reivindicaría la misma hipótesis por la cual se presume que cuanto mayor es la distancia con los centros de poder político y económico en un país, mayor es la propensión a experimentar dinámicas de violencia por parte de grupos armados o guerrillas dentro de un conflicto interno³. De hecho, toda esta prolífica literatura iría en la misma lógica que aportes como los de Buhaug y Rød (2006), quienes consideran que las grandes distancias con el centro nacional son un factor clave en cuanto al riesgo interno de conflicto; O’Loughlin (2012), que apunta a que los conflictos internos tienden a una mayor *fronterización*, o Cederman *et al.* (2013), quienes señalan como un factor importante la construcción de comunidades étnicas transnacionales que, desde la frontera, tienden a producir un lugar que dista de las dinámicas mononacionales del Estado.

Finalmente, una aportación reciente y en línea con lo anterior sería la de Schutte (2015: 1112), quien reivindica la geografía como disciplina de estudio sobre la violencia según dos argumentos: de un lado, destacando el valor agregado que las zonas periféricas han supuesto generalmente para poner en marcha procesos insurgentes, como muestran los casos de China, Cuba o Tailandia; de otro, precisando que a medida que la violencia descrita sea más periférica, las posibilidades de éxito del Estado en cuanto a una victoria militar se reducen muy sustancialmente, algo más difícil aún si sobre estos escenarios se consolidan fuentes de financiación (*lootable resources*) que permitan a los grupos armados obtener ingentes recursos económicos con los que sostener en el tiempo la duración de un conflicto armado (Snyder, 2006).

3. Según las fuentes del Departamento de Prosperidad Social (2015), la mayoría de los departamentos seleccionados, con la excepción de Valle del Cauca, presentan algunos de los peores niveles del país en términos de desarrollo humano, calidad de vida, necesidades básicas insatisfechas, PIB per cápita o tasa de desempleo.

En lo que respecta a Colombia, varios trabajos se han servido de la geografía para atender y entender las evoluciones del conflicto armado. El primer intento por representar en un mapa lo que resultaba la magnitud de la violencia⁴ lo plantean Fals Borda *et al.*, (1962), si bien de una manera muy rudimentaria, no solo por cuestiones tecnológicas, sino por la misma comprensión de violencia, entendida como cualquier acción que gravase la vida humana en dicho contexto de violencia. Hay que esperar tres décadas para encontrar un trabajo que, nuevamente, recupere la necesidad de presentar en mapas las configuraciones espaciales de la violencia en Colombia. Reyes (1993), en *Geografía de la Guerra*, representa la violencia guerrillera de las FARC, si bien con una intención poco alejada de la anterior, al mostrar en un mapa los municipios que, al menos, habían tenido una acción guerrillera en los últimos años, lo cual arroja como resultado un mapa casi en su totalidad monocolor negro. Igualmente, Vélez (2001) novedosamente busca comparar marcos temporales distintos, presentando cuál era la presencia guerrillera en 1980 y dos décadas después, aunque al trabajar sobre categorías 1-0 tampoco termina dando cuenta de la magnitud y la intensidad real del activismo guerrillero.

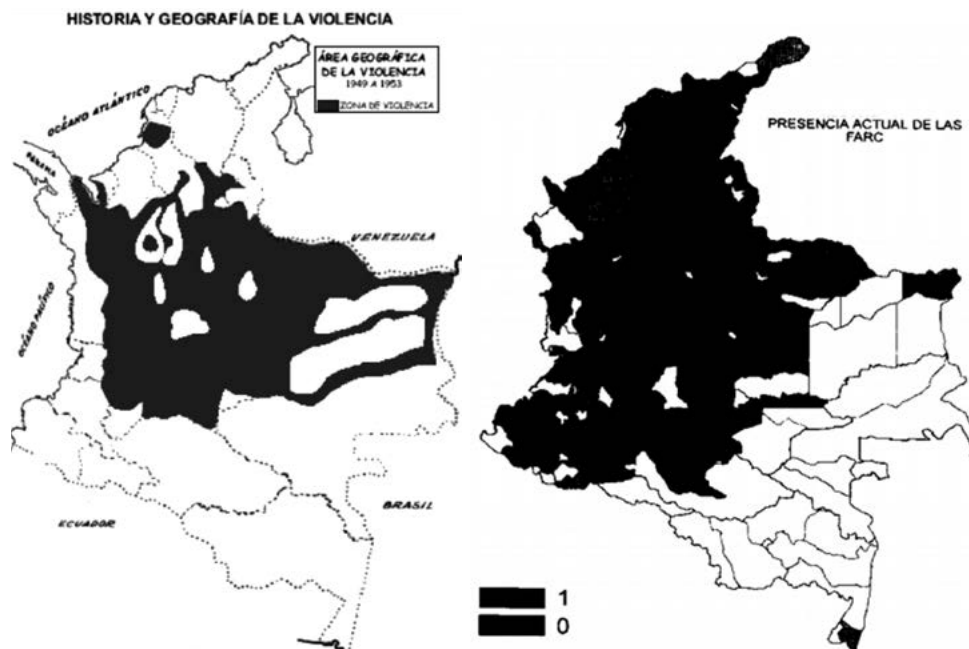
Lo anterior es superado por Echandía (1999) quien, en sus primeras representaciones cartográficas, trasciende del foco de magnitud generalizada de la violencia en Colombia para visibilizar aquellas regiones que se encuentran más afectadas mediante una gama de colores en función de la intensidad de las operaciones de la guerrilla. Aunque representa un avance en los estudios espaciales de la violencia, hasta hoy mantiene una debilidad casi irresoluta al utilizar el conjunto del municipio como la unidad de representación, lo cual provoca que buena parte del país aparezca sobrerrepresentada, especialmente la mitad sur, al concurrir municipios muy poco poblados, con violencia estrictamente focalizada en veredas rurales, pero extensiones superiores a los 40 000 km².

En otra línea, Reyes y Bejarano (1988) intentan visibilizar la ruralización real del conflicto armado colombiano y su cercana relación con las luchas agrarias del pasado, lo cual dista del trabajo de sus predecesores inmediatos, centrados en mostrar la cercana relación entre pobreza, ausencia del Estado y muertes violentas. Causas objetivas que, en esencia, eran consideradas como la matriz explicativa del desigual desarrollo de la violencia en el país. Esta circunstancia es abordada por Mesclier (1999), cuya mayor contribución es poner de manifiesto de qué modo los grupos armados tenían un especial arraigo sobre zonas de potencial económico y donde se desarrolla un asedio hacia los centros económicos y administrativos del país, observándose dos cinturones de violencia que aíslan al centro y que conforman zonas de ocupación y dominio de guerrillas, paramilitares y cárteles de la droga.

4. Contexto de guerra civil que acontece en Colombia, desde 1948 y hasta 1964, con motivo del asesinato del candidato liberal Jorge Eliécer Gaitán, el 9 de abril de 1948, lo cual sume al país en una tésitura de violencia desmedida a partir de las identidades partidarias, liberales y conservadoras, dejando más de 200 000 muertes.

MAPA 1.

REPRESENTACIONES CARTOGRÁFICAS DE LA VIOLENCIA EN COLOMBIA



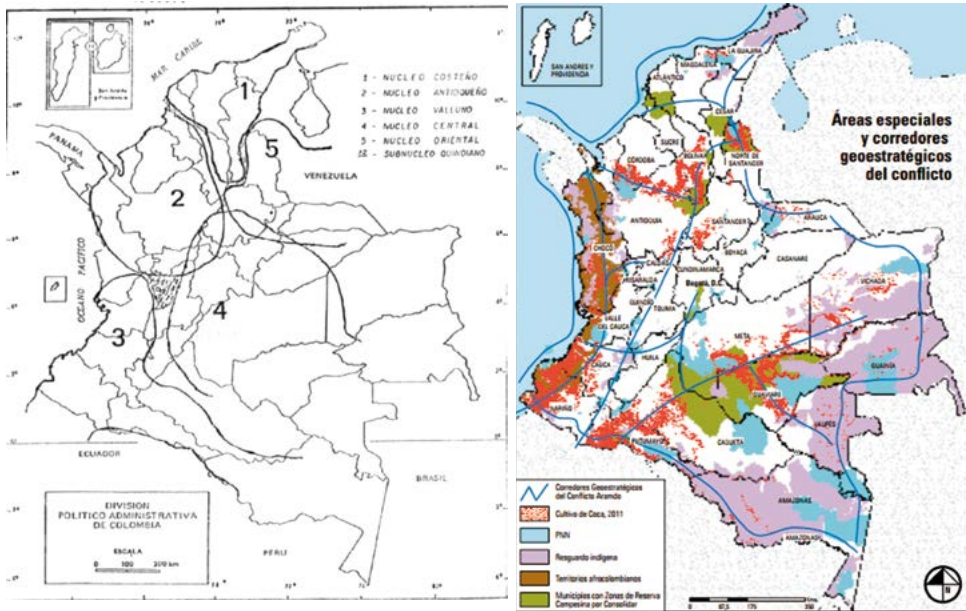
Fuente: Borda *et al.* (2010: 114); Vélez (2001: 221).

Otra representación espacial de la violencia derivada del conflicto armado y su proximidad al narcotráfico se encontraría en el trabajo del Observatorio Geopolítico de las Drogas (1996: 93), que muestra la relación entre las tierras adquiridas por el cártel de Medellín, los servicios de expansión hacia la costa Atlántica, el Pacífico, el centro del país y los Llanos Orientales, y la conexión entre enclaves productores, laboratorios de pasta y clorhidrato, y las pistas clandestinas, con salida al Mar Caribe. Una particular cartografía está presente en otros aportes como los de Vargas (1994), que regionaliza los diferentes cultivos de coca, marihuana o amapola; Echandía (1996; 2006), sobre rutas nacionales del tráfico de amapola y cocaína, o Betancourt (1991: 13), que recrea lo que denomina como los «cinco núcleos mafiosos de la droga» y que son el núcleo costeño, el antioqueño, el valluno, el central, el oriental y los «subcultivos sueltos».

Finalmente, hay otros trabajos destacables de alta calidad, como los de Reyes (2009), que investiga la relación entre despojo de tierra y paramilitarismo; Echandía (2006), que formula hipótesis sobre la relación entre la presencia de grupos y la concurrencia de fuentes de financiación, especialmente provenientes del cultivo ilícito, o Salas (2010; 2015), que arrojan luz sobre cómo se orienta la presencia, especialmente guerrillera, al control de rutas estratégicas de distribución, sobre todo de cocaína. Sin embargo, no predominan trabajos que traten de entender o abrir una línea explicativa

MAPA 2.

REPRESENTACIONES CARTOGRÁFICAS DE LOS CORREDORES DE LA DROGA EN COLOMBIA



Fuente: Betancourt (1991: 30); Salas (2015: 168).

sobre la interacción entre los diferentes grupos armados involucrados en el conflicto armado colombiano a efectos de alcance, sentido o resultado.

Quizá, hasta el momento esto solo ha sido desarrollado parcialmente por el CINEP, que de manera prolífica, no obstante, ha realizado diversos estudios destacables, como el impacto en la Amazonía de las marchas cocaleras y su relación con los actores del conflicto armado (Ramírez, 2001); la relación entre cultivos y FARC en Caquetá (Ferro y Uribe, 2002), o la perspectiva regional en la comprensión de la violencia, *lato sensu*, en el sur del país (Vásquez, 2011; Torres, 2011; Rodríguez Cuadros, 2015), en el Oriente colombiano y la región de Urabá (García y Aramburo, 2011; González, 2012) o en la costa Caribe (González, 2014). Trabajos de alto valor agregado que, no obstante, pasan por alto la intrincada relación espacio-temporal mantenida, en estos escenarios, entre los grupos armados guerrilleros y las diferentes estructuras paramilitares.

¿QUÉ SUCEDIÓ CUANDO LAS AUC Y LA GUERRILLA COINCIDIERON EN TIEMPO Y LUGAR?

La anterior revisión de la literatura nos permite reivindicar la importancia que tiene la geografía política en la comprensión de un conflicto como el colombiano si

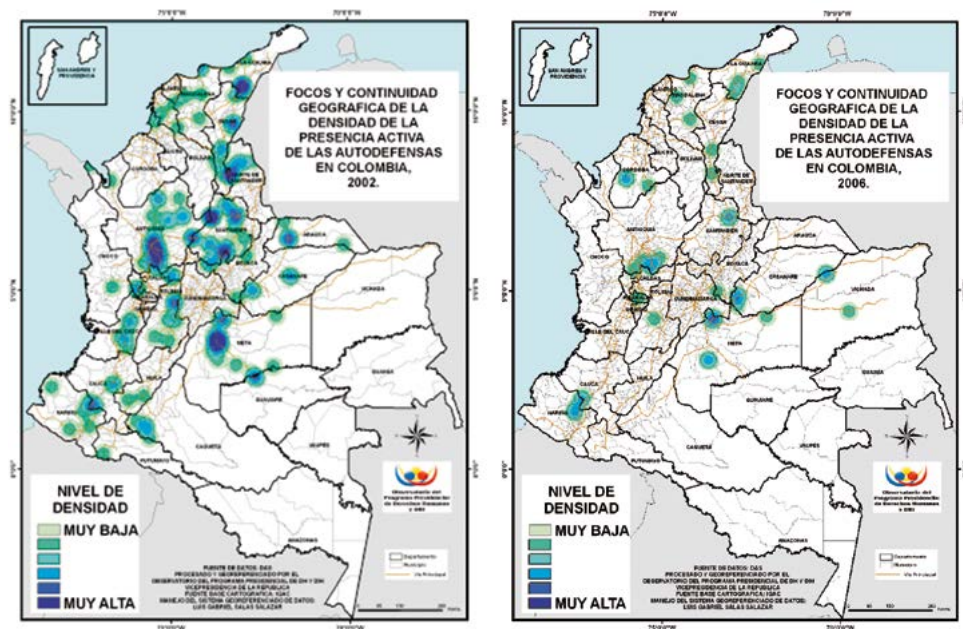
bien, en lo que respecta a la interacción espacio-temporal de los grupos armados involucrados en el mismo, aún es mucho lo que queda por aportar. Sobre todo, por la tendencia a atribuir al paramilitarismo un factor de expulsión sobre las guerrillas que no resulta tan evidente, a tenor de lo que propone este trabajo, en las regiones del noreste y del suroeste del país.

Quizá, la afirmación anterior encontraría excepciones en los escenarios de mayor arraigo paramilitar en Colombia, tal y como sucede en el norte del país, donde el Bloque Norte (BN), según informa el CNMH, fue responsable entre 1998 y 2005 de más de ochenta masacres y casi seiscientas víctimas mortales, y se tiene firme conocimiento de que debilitó parte de la presencia guerrillera del ELN y de las FARC en la mayoría de los departamentos que conforman la región atlántica: Córdoba, Atlántico, Magdalena, Sucre, Bolívar, Cesar y La Guajira. De hecho, miles de combatientes del paramilitarismo menoscabaron los frentes 18, 19, 35, 37, 41 y 59 de las FARC, además del frente de guerra norte del ELN (Echandía, 2006; Medina, 2011).

Empero, igualmente conviene precisar que la costa atlántica, a su vez, respondía a unas particularidades específicas, en tanto que se trataba de un escenario con menor pie de fuerza y arraigo histórico por parte de las guerrillas, sin terreno selvático, montañoso y fronterizo que favoreciese sus lógicas de presencia y combate, y con una escasa presencia de cultivos ilícitos, fundamentales en las finanzas de los grupos

MAPA 3.

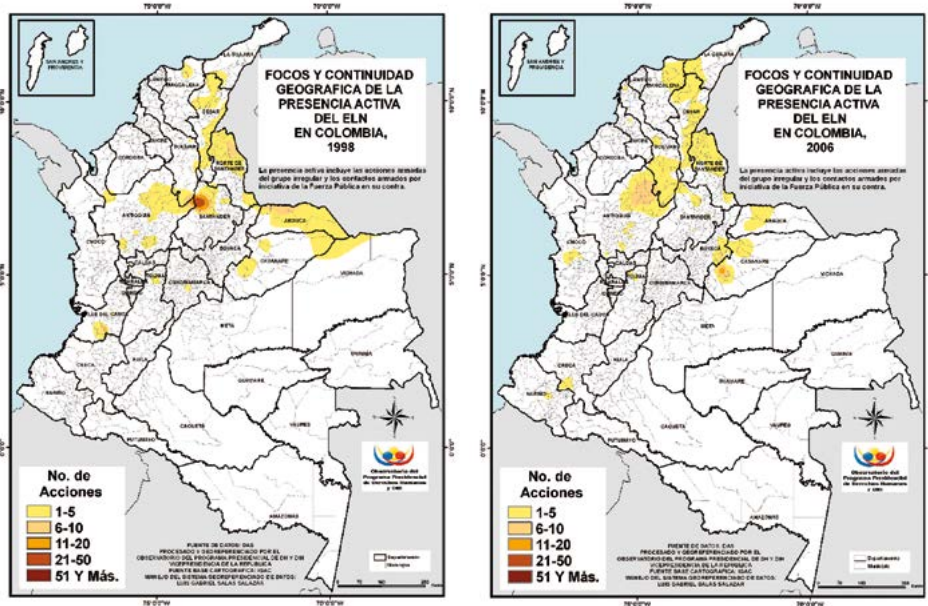
PRESENCIA ARMADA DE LAS AUC, 2002-2006



Fuente: ODHDIH (s.f.).

MAPA 4.

PRESENCIA ARMADA DEL ELN, 1998-2006



Fuente: ODHDIH (s.f.).

guerrilleros. Estos son cuatro elementos que, *sensu contrario*, son característicos del noreste y el suroeste, objeto de estudio de las siguientes páginas.

En relación con las dos regiones objeto de estudio de este trabajo, conviene señalar, antes de nada, que el noreste del país, en torno a los departamentos de Arauca y Norte de Santander, y la región suroeste, con los departamentos de Valle del Cauca, Cauca, Nariño, Huila, Tolima y Putumayo, son dos enclaves de gran arraigo guerrillero, tanto del lado de las FARC como del ELN. De un lado, la región nororiental tuvo un alto valor agregado estratégico y simbólico⁵, especialmente para el ELN por la presencia de sus frentes de guerra oriental y nororiental, conformados, entre otros, por la Compañía Simacota y el Frente Domingo Laín en el departamento de Arauca, además de la presencia de los frentes Carlos Armando Cagua Guerrero, Juan Fernando Porras y el frente urbano Carlos Germán Velazco, en Norte de Santander. De hecho, especialmente y hasta que entra el paramilitarismo en la región con el Bloque Vencedores de Arauca (BVA) y se inicia la guerra contra las FARC a inicios de la década pasada, el

5. Simbólicamente, esa región tiene un valor agregado muy importante para el ELN porque, desde 1965, se convirtió en uno de los enclaves nucleares desde los que se consideraba que se daban los factores estructurales y culturales necesarios para poner en marcha un proceso revolucionario, similar al acontecido en Cuba en 1959.

ELN mantuvo una importante presencia en todos los municipios del departamento, con excepción de Fortul. Esto, gracias a la ingente fuente de ingresos que provenía tanto del contrabando de Venezuela como de la extorsión y las amenazas sobre el importante sector extractivo presente en el departamento.

Basta con observar cómo, únicamente entre 1998 y 2002, esta guerrilla llegó a acumular hasta 165 acciones guerrilleras por solo veintisiete operativos de la Fuerza Pública. Lo mismo sucedía con las FARC, muy activas por la presencia de los frentes 10 y 45, que compartieron (y disputaron) la presencia territorial al ELN, si bien con un nivel de violencia mucho mayor, que asciende entre 1998 y 2002 hasta las trescientas siete acciones, y que hacen de las FARC el actor hegemónico local en términos de activismo armado, superando con mucho los 85 operativos militares puestos en marcha contra las FARC por parte de la fuerza pública en estos años (ODHDIH, s.f.).

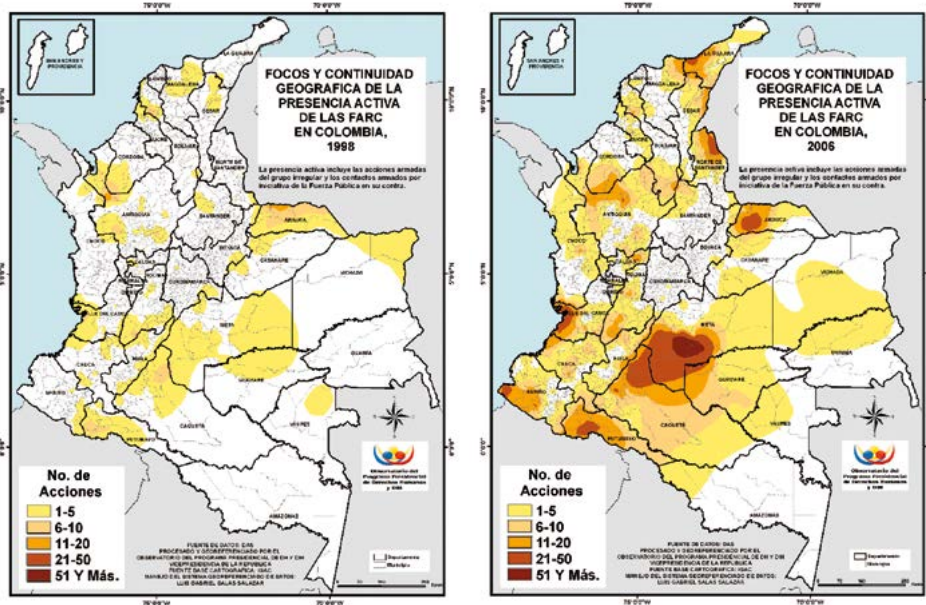
Junto con Arauca, en el noreste destaca el departamento de Norte de Santander y, muy particularmente, la región del Catatumbo, en disputa con los grupos paramilitares, por tratarse del centro nuclear cocalero por antonomasia, y con el valor agregado de ser un enclave fronterizo con Venezuela, pero conectado con corredores estratégicos hacia la costa atlántica⁶. En esta región del Catatumbo, conformada por los municipios de Abrego, Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, La Playa, Ocaña, San Calixto, Sardinata, Teorama y Tibú, el ELN siempre fue muy activo y acumuló entre 1998 y 2005 un total de 159 acciones guerrilleras frente a 141 de las FARC. No obstante, con una tendencia bien distinta, desde 2002 el ELN empezó a perder el protagonismo local frente a unas FARC que encontraron en los cultivos del Catatumbo un bastión de gran valor para sus finanzas, lo que se tradujo en el aumento de cinco acciones guerrilleras en 1998 a 61 en el año 2005 (ODHDIH, s.f.).

La segunda región clave para las guerrillas colombianas se encuentra en el suroeste, favorecido por su distancia con los grandes centros económicos y políticos del país y por una geografía montañosa en el interior y selvática al sur; a esto se añade su condición fronteriza óptima con Ecuador y el océano Pacífico, en términos estratégicos, y una ingente presencia de cultivos cocaleros. La presencia del ELN en esta región siempre fue minoritaria, ausente en Huila y en Tolima, a excepción del norte, y poco relevante en el resto. Así, su activismo, en la costa del Pacífico se articuló en torno al Frente Comuneros del Sur en Nariño, el Frente Manuel Vásquez Castaño en Cauca y los frentes José María Becerra, Luis Carlos Cárdenas y el frente regional Omaira Montoya en Valle del Cauca –estos últimos, especialmente operativos en Cali, pero desmantelados desde el año 2000–. De hecho, en Nariño tendió a concentrarse en la zona occidental del departamento, en torno a la minería ilegal y el narcotráfico, si bien la región centro-oriental, que es donde prima la coca, siempre estuvo bajo la influencia de las FARC y sus frentes 2 y 29. Lo mismo ocurrió en Cauca, donde las FARC mantuvieron la hegemonía local en el que fue y siguió siendo hasta 2016 uno de sus tres

6. Tan importante es esta región que solo entre 1998 y 2005 llegó a albergar una superficie cultivada con coca superior a las 30 000 ha (UNODC, 2015).

MAPA 5.

PRESENCIA ARMADA DE LAS FARC, 1998-2006



Fuente: ODHDIH (s.f.).

departamentos más importantes, al controlar la producción agrícola y cocalera con los frentes 8 y 60. En Valle del Cauca, como le sucediera al ELN, su presencia se desdibujaría, en mayor medida por el mayor arraigo paramilitar y el factor disuasorio de los cárteles de droga, que convergieron en debilitar la presencia de los Frentes 6 y 30.

Sea como fuere, las cifras respecto del arraigo de las guerrillas en este escenario hablan por sí solas. Entre 1998 y 2005 se produjeron 43 acciones del ELN en Nariño, 46 en Cauca y 44 en Valle del Cauca. Nada que ver con las 366 de las FARC en Nariño, las 231 en Valle del Cauca y 563 acciones en Cauca. Acciones a las que habría que añadir las causadas por el activismo del Bloque Sur a lo largo de la vertiente austral del corredor andino, que en Huila y Tolima supusieron otras 449 acciones adicionales (ODHDIH, s.f.). Por tanto, una notable presencia, especialmente de unas FARC atraídas por el valor estratégico de la región, pero también por la falta de capacidades de la fuerza pública⁷ y la notable presencia cocalera, donde se acumularon más de 100 000 ha cultivadas con coca entre 1998 y 2005 (UNODC, 2015).

7. Entre 1998 y 2005, el ELN fue objeto de 73 acciones de la fuerza pública en Cauca, 48 en Nariño y cincuenta en Valle del Cauca. A su vez, las FARC sufrieron 374 acciones en Cauca, 253 en Nariño y 220 en Valle del Cauca, es decir, significativamente por debajo del activismo armado de las guerrillas (ODHDIH, s.f.).

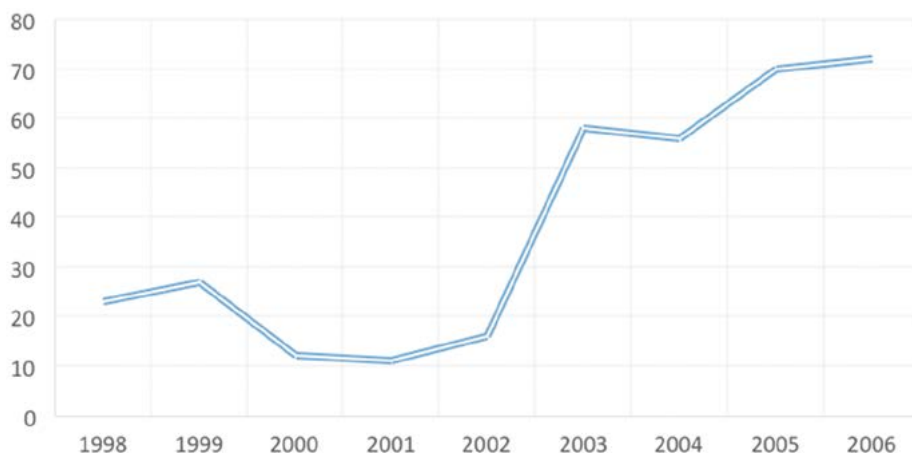
Llegados a este punto, es momento de presentar lo que sucedió cuando coincidieron en el tiempo las AUC con las guerrillas de las FARC y el ELN en aquellos departamentos descritos, y conforme a los indicadores explicitados al inicio del artículo. Unas AUC cuyos grupos objeto de estudio son el Bloque Sur, el Bloque Calima, el Bloque Pacífico, el Bloque Libertadores del Sur, el Bloque Catatumbo y el Bloque Vencedores de Arauca. Estos, por ser aquellos que fuera del norte del país resultaron ser los más activos en la confrontación que transcurre entre 1998 y 2005 contras las guerrillas de las FARC y el ELN en Colombia.

Bloque Sur (BS)

El Bloque Sur (BS) surgió a finales de 1996, y fue creado, como el resto de casos objeto del análisis, por la conocida Casa Castaño⁸. Su intención pasaba por apropiarse de la ruta del narcotráfico de Putumayo, departamento que se había erigido como el mayor productor de coca de todo el país, con más de 40 000 ha cultivadas. Sin embargo, la verdadera presencia del grupo en el departamento se corresponde con las masacres de El Tigre y El Placer en 1999, y siendo especialmente violento entre los años 2000 y 2002. Fue uno de los grupos más tardíos en desmovilizarse, el 1 de marzo de 2006, si bien desde 2005 no se tuvo constancia de activismo alguno.

GRÁFICO 1.

ACTIVISMO DE LAS FARC DURANTE EL CONTROL PARAMILITAR DEL BS, 1998-2006



Fuente: elaboración propia a partir de datos del ODHDIH (s.f.).

8. Por «Casa Castaño» se entiende a la familia de los tres hermanos Castaño: Fidel, Carlos y Vicente, que son los creadores de toda la estructura paramilitar colombiana desde la década de los noventa y, muy especialmente, una vez desarticulados los cárteles de Medellín y Cali.

Los principales ámbitos de acción del BS fueron el medio y bajo Putumayo, y concretamente los municipios de Puerto Asís, Valle del Guamuez, San Miguel, Orito, Puerto Guzmán, Puerto Caicedo y Villagarzón. Siete municipios que en seis años fueron testigos de hasta dieciocho masacres con un bagaje de 236 víctimas mortales, lo que hace del BS uno de los más violentos en promedio, con más de trece víctimas mortales por masacre. Sin embargo, entre 1998 y 2006 y, precisamente, lejos de remitir la presión guerrillera, lo que se evidencia es un incremento cualitativo y cuantitativo de los Frentes 32, 48 y 63 de las FARC, presentes en el departamento, toda vez que no se aprecia presencia alguna de la guerrilla del ELN.

Si entre 1998 y 2002 se dieron en Putumayo entre veinticinco y treinta acciones guerrilleras protagonizadas por las FARC, allí donde se encontraba el BS, en el período posterior entre 2003 a 2006, estas se elevaron a 75 acciones por año. Un preocupante registro que, pese a decaer en 2007 y 2008, se recompuso, en términos estables y de manera sostenida, hasta antes del abandono de las armas y el acuerdo de paz en 2016, lo cual redundaba en la lógica de continuidad y hegemonía armada que las FARC tuvieron en Putumayo. En otros términos, la magnitud del activismo guerrillero en estos municipios fue tal que, lejos de remitir, aumentaron. Las acciones armadas de las FARC ascendieron entre 1998 y 2006 a 67 en Puerto Asís, 62 en Valle del Guamuez, 74 en San Miguel, 92 en Orito, veinte en Villagarzón, veintisiete en Puerto Caicedo y diez en Puerto Guzmán, experimentando así unos niveles de presencia y activismo armado nunca vistos hasta entonces en el departamento, lo que echa por tierra cualquier atisbo de posible expulsión a cargo del BS.

El Bloque Calima (BCA)

El Bloque Calima (BCA) surgió en 1999 por demanda de muchos empresarios de la región de los departamentos de Valle y Cauca que buscaban protección frente a la guerrilla, y por demandas explícitas del cártel del Norte del Valle⁹, que encontró en el paramilitarismo una perfecta fuente de protección (CNMH, 2012; López, 2008). Su ámbito de acción hasta diciembre de 2004, cuando se produjo su desmovilización, se extendió a prácticamente todo el departamento de Valle, buena parte del norte de Cauca y focos concretos del sur de Huila y Quindío. Como resultado, en apenas cuatro años dejó un total de 45 masacres y 323 muertes.

En el departamento de Cauca, el BCA entre 2000 y 2004 concentró su presencia en el norte, en los municipios de Buenos Aires, Santander de Quilichao, Suárez y Corinto; en la región central, en torno a la capital, Popayán, El Tambo, Patía y Timbío; y al sur, en Piamonte. En todos estos municipios, durante los años de expansión paramilitar se registró una presencia notable de las FARC a través de su Frente 8,

9. El cártel del Norte del Valle sobrevivió a la desaparición de Medellín y Cali para controlar el negocio del tráfico de drogas y las rutas hacia México, Venezuela, Europa y Estados Unidos.

especialmente en El Tambo¹⁰ (23), Corinto (21), Santander de Quilichao (19) y Patía (14); en menor medida en Popayán (8) y Timbío (7), y mucho menos relevante en Suárez (5) y Piamonte (3) (ODHDIH, s.f.). En todo caso, eran enclaves caracterizados por una notable presencia de cultivos ilícitos: estos municipios llegaron a acumular hasta 12 000 ha cultivadas entre 2000 y 2004 (UNODC, 2015).

Como en el caso anterior, cabría cuestionar el factor de expulsión del paramilitarismo sobre las FARC, especialmente en un departamento como este, prioritario para sus intereses. Si entre 1998 y 2001 las acciones de esta guerrilla giraron en torno a una treintena de acciones armadas por año, estas terminaron por triplicarse en los años siguientes, llegando, incluso, a las 150 acciones armadas anuales, como sucedió entre 2003 y 2005. Tras decaer a setenta acciones guerrilleras, desde 2010 se ha asistido nuevamente a un proceso irrefrenable de presencia y activismo guerrillero, próximo a las doscientas acciones armadas anuales y que solo decayó una vez suscrito el cese al fuego bilateral, ya en 2015. Es más, en ninguno de los municipios en los que tuvo presencia el BCA en Cauca hasta 2004 no se apreció reducción alguna del activismo de las FARC (ODHDIH, s.f.).

En lo que respecta al ELN, el norte de Cauca nunca fue su prioridad, de manera que la lógica de presencia paramilitar del BCA en esta parte del departamento apunta, claramente, a municipios con presencia de FARC. En cuanto a la región central, es donde más se evidencia su activismo guerrillero, especialmente, entre 1998 y 2001, cuando se acumulan ocho acciones guerrilleras en Popayán (2), Timbío, (3) Patía (2) y El Tambo (1), provenientes del Frente Manuel Vásquez Castaño, operativo en esta región, y que termina replegado desde 2002 por la suma de enemigos: paramilitarismo, las FARC y la fuerza pública. De hecho, entre 2004 y 2010 no se tiene constancia del ELN en el departamento hasta que el recrudecimiento del conflicto en el Pacífico entre 2010 y 2012 le lleva a protagonizar nuevamente hasta diecisiete acciones armadas, la mayoría en la región central, en torno a Popayán y municipios aledaños (ODHDIH, s.f.).

En cuanto al Valle del Cauca, el paramilitarismo se extendió con fuerza a lo largo de todo el departamento, siendo especialmente incisivo en los municipios de Buga, Bugalagrande, San Pedro, Tuluá, Sevilla, Buenos Aires, Calima del Darién, y Jamundí. Entre 1998 y 2002 se observa un bajo nivel de activismo guerrillero en el Valle del Cauca. De hecho, el cártel del Norte del Valle, unido al paramilitarismo, se consolidó como el actor violento de mayor importancia. Durante dicho periodo se registraron solo quince acciones anuales de las FARC, apreciándose solo un activismo importante en Tuluá, donde se acumularon nueve acciones del Frente 30 y seis del Frente 6, mientras era residual la presencia en Buga (3), Sevilla (3) y Jamundí (4), e inexistente en el resto de municipios (ODHDIH, s.f.).

En otras palabras, durante la emergencia del BCA, salvo Tuluá, los enclaves de disputa de control territorial sobre la guerrilla fueron poco coincidentes, y allí donde coincidieron son poco significativos. Sorprendentemente, desde 2003 y hasta 2007, el

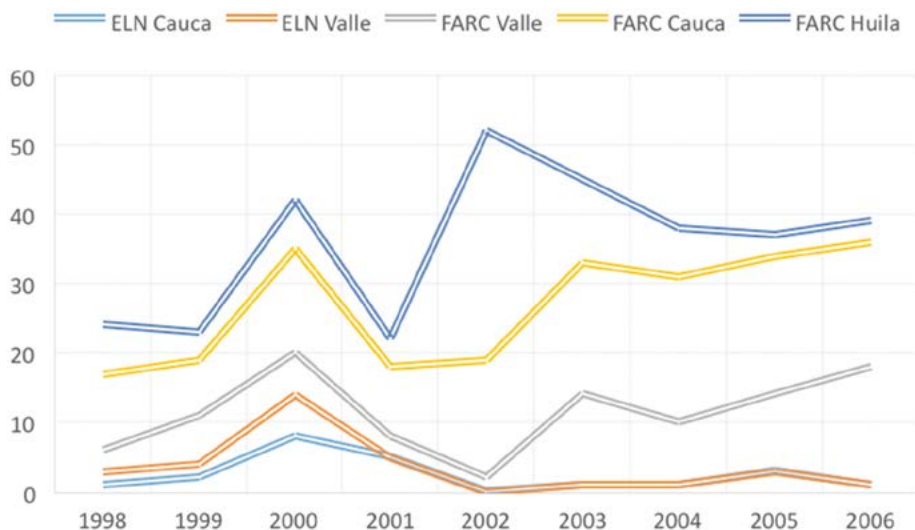
10. Entre paréntesis, el número de acciones guerrilleras.

departamento experimentó un crecimiento sin precedentes del activismo guerrillero, invitando a pensar en el aprovechamiento del espacio de poder dejado por el BCA una vez que se desmoviliza. De hecho, las acciones insurgentes de las FARC se triplicaron, ascendiendo casi al centenar en el año 2006 y manteniéndose estables hasta 2013. Esto cuestiona nuevamente la desaparición de las FARC del departamento como consecuencia del paramilitarismo. En cuanto al ELN, el factor de expulsión paramilitar sí que podría vislumbrarse de mayor manera, pues desde el año 2000 la guerrilla desapareció del departamento, en buena medida por ser en Cali, su centro de operaciones, donde el incremento de la política de seguridad, así como los medios de la violencia derivada del narcotráfico y el paramilitarismo confluyeron en su desmantelamiento.

Finalmente, en el departamento de Huila la presencia paramilitar fue importante en el municipio limítrofe departamental de Pitalito, masacrado en 2002 y que siempre tuvo presencia de las FARC. Una presencia que incluso llegó a las diez acciones guerrilleras en ese mismo año 2002, y que mantuvo niveles importantes en los siguientes, especialmente entre 2003 y 2004, fruto de la acción de columna móvil Teófilo Forero, una columna replegada entre 2005 y 2010, pero reactivada desde entonces y hasta entrado el proceso de negociación en el departamento. Otros municipios con impacto de este BCA en Huila fueron Gigante, Elías, Guadalupe, Acevedo, San Agustín e Isnos, todos igualmente de escaso arraigo guerrillero y poco importantes en la geografía de la violencia de las FARC a nivel departamental, lo cual muestra que la presencia guerrillera, en este caso, fue tan continua como poco afectada por el factor paramilitar al ocupar, guerrilla y paramilitarismo, escenarios territoriales claramente distanciados.

GRÁFICO 2.

ACTIVISMO GUERRILLERO DURANTE EL CONTROL PARAMILITAR DEL BCA, 1998-2006



Fuente: elaboración propia a partir de datos del ODHDIH (s.f.).

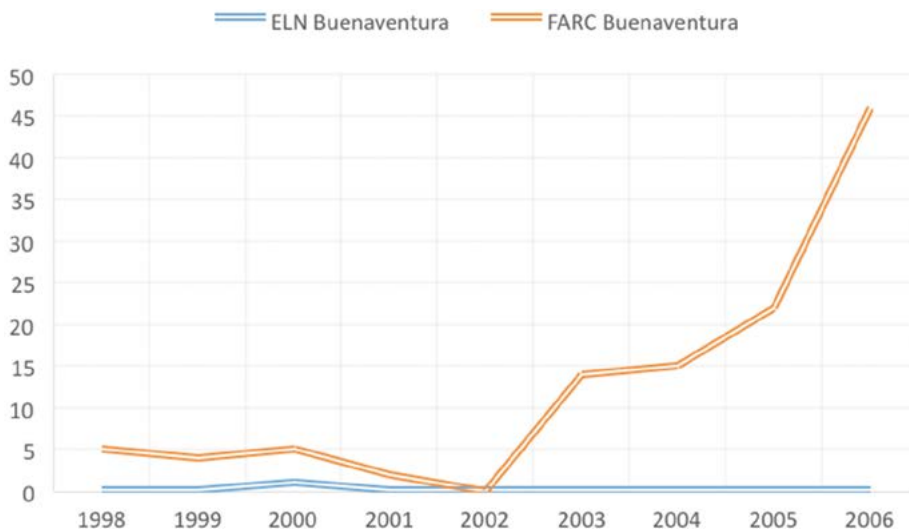
El Bloque Pacífico (BP)

El Bloque Pacífico (BP), inicialmente surge dentro del BCA, aunque a partir del año 2000 los Castaño deciden venderlo al conocido narcotraficante Gordolindo, quien adquiere la facción paramilitar para crear un bloque autónomo que actuará por cuenta propia hasta su desmovilización, el 23 de agosto de 2005, dentro de un proceso que en los meses anteriores hizo que el grupo desistiese de masacres y acciones armadas. Así, este BP se concentró en torno a la ciudad de Buenaventura, la segunda ciudad del departamento tras Cali, y el puerto más importante del Pacífico colombiano. En ella se dieron hasta 2014 un total de quince masacres y 121 muertes violentas, especialmente entre 2001 y 2003 (CNMH, s.f.).

Durante todo este tiempo, Buenaventura es hostigada, igualmente, por las FARC, y su Frente 30¹¹, si bien las acciones de la guerrilla entre 1998 y 2002 apenas ascienden a cuatro de promedio al año. No obstante, desde 2003 y hasta 2005, mientras se mantiene activo el BP, estas acciones se sextuplican y llegan hasta casi la veintena. Una dinámica creciente e irreversible que crece exponencialmente tras la desmovilización de 2005, cuando se contabilizan, solo en 2006, hasta 46 acciones guerrilleras. Este volumen nuevamente cuestiona el factor de expulsión paramilitar sobre la presencia de unas FARC hasta 2015 fuertemente arraigas en la ciudad y el departamento (ODHDIH, s.f.).

GRÁFICO 3.

ACTIVISMO GUERRILLERO DURANTE EL CONTROL PARAMILITAR DEL BP, 1998-2006



Fuente: elaboración propia a partir de datos del ODHDIH (s.f.).

11. No se registra en este tiempo presencia alguna del ELN.

Bloque Libertadores del Sur (BLS)

El Bloque Libertadores del Sur (BLS), también creado por los Castaño en 1999, respondió al mismo plan de expansión de las AUC por el país, sobre todo una vez consolidada su posición en el norte de Colombia. Este BLS se organizó en torno a tres frentes, íntegramente activos en el departamento de Nariño: Héroes de Tumaco y Llorente, Lorenzo Aldana y las Brigadas Campesinas Antonio Nariño. Ello, de acuerdo a una financiación proveniente netamente de la extorsión y del narcotráfico.

Solo en Tumaco, Barbaças, Samaniego, Ipiales, Túquerres y La Unión, el BLS protagonizó hasta dieciséis masacres entre 1999 y 2004, con el resultado de 125 muertes violentas (CNMH, s.f.), siendo especialmente intenso el período entre 2001 y 2003. Además, hubo un importante arraigo paramilitar en otras localidades como Francisco Pizarro, Mosquera, Roberto Payán, Llorente, Pasto, Taminango, Ricaurte y Policarpa, Magüí Payán, Olaya Herrera, Santa Bárbara y La Tola.

De los dieciocho municipios con mayor presencia e influencia paramilitar durante los años de activismo del BLS, en siete de ellos la preponderancia del Frente 29 de las FARC resultó muy significativa. Tanto, que entre 1999 y 2005 se registran quince acciones guerrilleras en Samaniego, catorce en Ipiales, cuarenta en Tumaco, veintidós en Barbaças, 35 en Pasto, 42 en Ricaurte y diez en Policarpa¹² (ODHDIH, s.f.).

Igualmente, se evidenció una presencia, aunque muy minoritaria, del ELN, que en estos años experimentó, además, un fuerte declive en su activismo guerrillero por las constantes tensiones con las FARC, que le llevaron a un conflicto con la guerrilla muy similar al acontecido en Arauca. No obstante, entre 2000 y 2003, que son los años de su mayor intensidad, y prácticamente hasta su reaparición en 2010¹³, apenas contabilizan 34 actividades guerrilleras, la mitad de las mismas focalizadas en los referidos municipios de Túquerres (2), Taminango (1), Samaniego (8), Barbaças (1), Tumaco (1), Pasto (2), Ricaurte (1) y Policarpa (1).

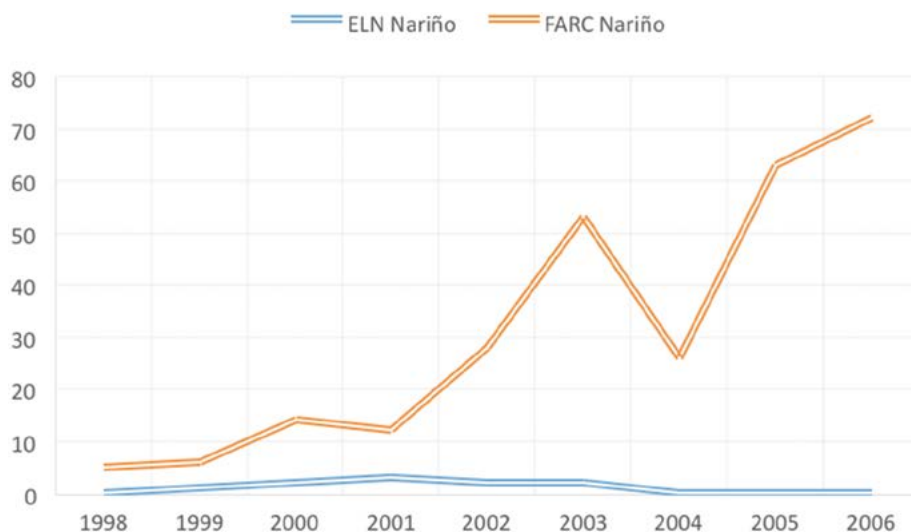
Como sucediera en Putumayo, Nariño responde a una prioridad regional en el que el arraigo territorial, las ventajas competitivas por su condición geográfica y fronteriza, la industria del narcotráfico y la presencia de las FARC juegan un papel muy importante. De hecho, los niveles de violencia de las FARC se vieron inalterados en la mayoría de los municipios referidos, afectados por la presencia paramilitar, y tanto durante la persistencia del fenómeno como después, tras su desmovilización. Es más, el activismo, como muestra el siguiente gráfico, se intensificó sustancialmente en municipios como Ipiales, Ricaurte, Roberto Payán, Tumaco o Barbaças, reduciéndose únicamente para el caso de la capital, Pasto, y haciendo del departamento y junto con Cauca y hasta el año 2016, el enclave prioritario y nuclear de la presencia de las FARC en Colombia.

12. No obstante, se registra presencia minoritaria en Magüí Payán (1), Olaya Herrera (2), La Tola (5), Taminango (2) y Túquerres (1) (ODHDIH, s.f.).

13. Desde 2010 y hasta 2012 el ELN, por ejemplo, protagoniza en Nariño hasta 36 acciones guerrilleras (ODHDIH, s.f.).

GRÁFICO 4.

ACTIVISMO GUERRILLERO DURANTE EL CONTROL PARAMILITAR DEL BLS, 1998-2006



Fuente: elaboración propia a partir de datos del ODHDIH (s.f.).

Bloque Catatumbo (BCAT)

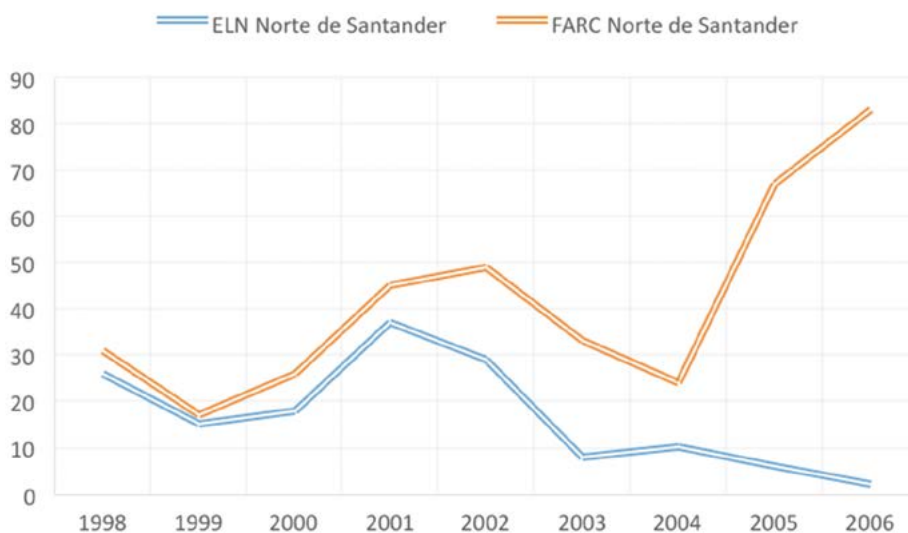
El Bloque Catatumbo (BCAT) se conformó en 1999 por el interés de ingresar en la región a través del sur de César, a efectos de forzar por parte de los hermanos Castaño una eventual negociación del ELN con el Gobierno de Andrés Pastrana –en ese momento en negociación con las FARC en el conocido como «proceso del Caguán»–. Empero, esta región, en realidad, suponía un enclave prioritario por la conexión con uno de los mayores escenarios de producción de coca del país como es el Catatumbo.

El propio jefe paramilitar, Rodrigo Doble Cero, reconoció en su momento que la intención de los Castaño era apoderarse de los medios financieros de la guerrilla (CNMH, 2013), para lo cual llegaron a operar en medio centenar de municipios, esto es, casi la totalidad del departamento, con la excepción de El Carmen y Teorama. No obstante, los municipios más afectados por esta presencia paramilitar fueron la capital departamental, Cúcuta, y los municipios de El Zulia, El Tarra, Tibú, Salazar, Sardinata y Villa del Rosario, donde, entre 1999 y 2003, se acumularon hasta veintitrés masacres y 188 muertes violentas.

En lo que respecta a las FARC, entre 1998 y 2001 su activismo armado era reducido, por debajo de las ocho acciones anuales, y siempre de manera dispersa, a excepción de Tibú, la localidad por antonomasia productora de coca en la región. Sin embargo, desde 2001 su presencia crece sustancialmente, y en 2002 se contabilizan veinte acciones armadas, atribuidas al Frente 33, de las cuales, tres cuartas partes se

GRÁFICO 5.

ACTIVISMO GUERRILLERO DURANTE EL CONTROL PARAMILITAR DEL BCAT, 1998-2006



Fuente: elaboración propia a partir de datos del ODHDIH (s.f.).

condensan sobre escenarios en disputa con el paramilitarismo como Tibú o Cúcuta. Lejos de remitir, en 2003 las acciones ascienden a veinticinco, de las cuales dieciocho repiten, nuevamente, en municipios de disputa con el paramilitarismo. Y aunque en 2004, una vez desmovilizado el BCAT, las acciones de las FARC decaen a catorce, un año después, en 2005, muestran un registro, calificado hasta ese momento de «histórico», de 61 acciones armadas que, no solo impiden entender la afectación paramilitar sobre las FARC en su región, sino que se mantendrá casi inalterada hasta bien entrado el proceso de paz con la guerrilla (ODHDIH, s.f.).

Con el ELN sucedió algo diferente, pues entre 1998 y 2002 actuó como el grupo armado más importante, acumulando hasta 133 acciones guerrilleras en buena parte de la totalidad del departamento, pero, especialmente, en contextos de coincidencia con las FARC y con el BCAT, tal y como fueron los casos de El Tarra, El Zulia, Cúcuta, Tibú y Sardinanta. Sin embargo, si hacia 2003 las FARC evidenciaban un proceso de fortalecimiento y protagonismo creciente, al contrario en el ELN las acciones decaen a mínimos históricos, con apenas una decena de acciones armadas, y en 2004 se llegó casi a la completa inacción. Esto fue consecuencia de un proceso de paulatino repliegue, a tenor del fuego cruzado con las FARC y el paramilitarismo, de manera que hubo que esperar casi hasta 2009 para su recomposición en el departamento y su nuevo marco de alianza con las FARC, vigente hasta 2015¹⁴.

14. En 2005 y 2006, las acciones del ELN caen a mínimos históricos. Por ejemplo, se recogen solo dos acciones del ELN en todo el departamento de Norte de Santander –El Tarra (1) y Sardinata

Bloque Vencedores de Arauca (BVA)

Finalmente, el último de los grupos, el BVA, tuvo como origen la voluntad de Carlos Castaño, hacia mediados del año 2000, de disputar el control territorial que sobre Arauca se repartían el Bloque Oriental de las FARC y buena parte del ELN. La tarea de comandar la creación del paramilitarismo recayó, en esta ocasión, en los hermanos Mejía, conocidos como los Mellizos, y que según versiones libres al amparo de Justicia y Paz, compraron la estructura paramilitar por cinco millones de dólares¹⁵.

El bloque surgió con doscientos combatientes, de los cuales la mitad fueron reclutados en el municipio de Barranca de Upía, y la otra parte provino de parte del Bloque Centauros¹⁶. Así, el grupo se mantuvo hasta diciembre de 2005, focalizando sus acciones de extorsión, despojo de tierras y narcotráfico en torno a los municipios urbanos de Saravena, Tame, Arauca, Arauquita, Cravo Norte y Puerto Rondón, sobre todo entre 2002 y 2004, (CNMH, 2013), dejando tras de sí un bagaje de once masacres y 84 víctimas mortales (CNMH, s.f.), pero que, como en la mayoría de los casos expuestos, no se corresponden con factor de expulsión alguno sobre las guerrillas. En el caso de las FARC porque entre 2000 y 2006 sus acciones mantuvieron niveles estables y bajo pautas similares a las otras mencionadas. Es decir, en los años de mayor activismo paramilitar se condensó el mayor número de acciones guerrilleras, tal y como puede verse en el siguiente gráfico, especialmente por el activismo de los Frentes 28, 10 y 45 en el departamento. Tanto, que Arauca terminó siendo un enclave prioritario para las FARC, incluso una vez desaparecido el BVA, pues solo en 2006 se contabilizarían hasta 55 acciones guerrilleras –Tame (22), Arauquita (13), Arauca (9), Fortul (7), Puerto Rondón (2) y Saravena (2)–, superando el promedio acumulado desde el año 2000 por esta guerrilla en el departamento (ODHDIH, s.f.).

Por su parte, el ELN hacia 2005 prácticamente se había replegado en el departamento, en un proceso similar al de Norte de Santander, fruto de la confrontación directa que hasta ese entonces habían mantenido con las FARC. Así, basta con observar cómo aquel año el ELN apenas protagonizó cuatro acciones armadas –Arauca (2), Arauquita (1), Saravena (1)–, lo cual supone una cifra muy alejada de las 54 acciones del año 2001 o incluso de las 27 acciones de 2003. No obstante, nunca desaparecerá por completo del departamento y una vez sellada la *pax guerrillera* con las FARC en 2009, se recompondrá paulatinamente, hasta convertir nuevamente Arauca como su centro nuclear de activismo y presencia territorial, tal y como sucede hoy en día con motivo del más que notable protagonismo que el Frente de Guerra Oriental mantiene en el departamento.

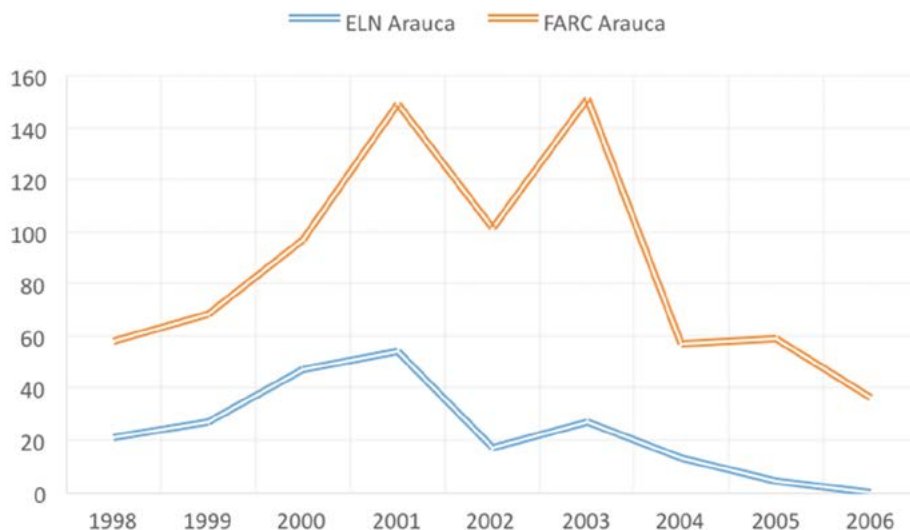
(1)–, si bien el activismo se reactiva desde 2009, como muestran las veintidós acciones guerrilleras llevadas a cabo en ese año (ODHDIH, s.f.).

15. Véase: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3861926> (consultado el 27 de agosto de 2015).

16. El Bloque Centauros fue un bloque paramilitar activo desde 1997 en los Llanos Orientales, específicamente en los departamentos de Meta, Guaviare y Casanare.

GRÁFICO 6.

ACTIVISMO GUERRILLERO DURANTE EL CONTROL PARAMILITAR DEL BVA, 1998-2006



Fuente: elaboración propia a partir de datos del ODHDIH (s.f.).

CONCLUSIONES

A la vista de los resultados expuestos, una primera conclusión es la importancia del arraigo local de las guerrillas en las dos regiones objeto de análisis, especialmente en el caso de las FARC, las cuales mantuvieron estables, cuando no crecientes, la mayoría de sus dinámicas de activismo armado allí donde coincidieron en tiempo y lugar con el paramilitarismo. Es decir, no se observa ninguna influencia significativa de parte de las AUC en las regiones objeto de estudio: el noreste y el suroeste colombiano. Ninguno de estos escenarios fue oriundo del proyecto paramilitar; al contrario, fueron objeto de disputa a partir de 1998, en el que las AUC buscaron arrebatar el control de los espacios cocaleros allí donde las FARC se habían consolidado desde décadas atrás.

Incluso cuando los grupos paramilitares se desmovilizan al amparo de la Ley 975 de 2005, conocida como ley de justicia y paz, se dio una presumible situación de consolidación local de la guerrilla de las FARC en uno y otro lugar. Ello porque la desaparición del paramilitarismo supuso la desactivación del único actor armado que, hasta ese momento, había conseguido confrontar directamente contra las guerrillas –con éxito en el norte del país– y habida cuenta de que la fuerza pública se hallaba focalizada en otras prioridades regionales como Cundinamarca, Antioquia, Santander, Meta o el eje cafetero, donde no había el grado de condición selvática, fronteriza y cocalera, donde tuvo mayor presencia el paramilitarismo y, por extensión, la guerrilla

A lo anterior contribuyó igualmente el hecho de que la desmovilización de más de 31 000 efectivos de las AUC en 2005 no se acompañase de una reforma estructural, social, económica y política, lo cual permitió la transformación del paramilitarismo colombiano. Un paramilitarismo que se redefinió en forma de nuevas bandas emergentes de cariz criminal a partir de 2008, y que empezó a operar, ya desideologizado, en los mismos enclaves coccaleros del noreste y del suroeste colombiano, aunque bajo una impronta de mayor colaboración y menor confrontación con las guerrillas; una situación inédita por su naturaleza, pero que responde al profundo arraigo territorial y armado de las FARC y al rearme del ELN, especialmente en el noreste, y que debe ser investigada con mayor profundidad.

Otra conclusión de lo anterior guarda relación con el hecho de que el enquistamiento territorial del conflicto armado colombiano en el noreste y suroeste del país invitase a explorar lógicas de negociación con vistas a superar un conflicto cuya solución militar, sobre la base de lo planteado, cuando menos era bastante difícil. Con las FARC se inició un proceso que desde finales de 2012 ha transcurrido en La Habana y al que se ha llegado, en buena medida, gracias a lo que se conoce como «doble estancamiento doloroso» (*mutually hurting stalemate*). Es decir, es posible entender que, a tenor de lo propuesto por este trabajo, y que evidencia una posición de hegemonía local profundamente arraigada para el caso de las FARC en los departamentos expuestos, el conflicto armado interno terminara por enquistarse y, por extensión, alcanzar un punto de no retorno, insatisfactorio y sin solución por la vía armada para ninguna de las partes involucradas. Esto, por coincidir con una posición periférica, enquistada, insuficiente para aspirar el poder político por las armas en favor de las FARC, pero también lo suficientemente compleja como para que el Gobierno obtuviese los éxitos militares que protagonizó en el centro y norte del país sobre todo entre 2002 y 2006. Así, fruto de dicho enquistamiento podría entenderse el actual finalizado proceso de paz con las FARC e integrarlo con la voluntad negociadora que lo motivó, hace ahora seis años.

Por todo lo expuesto, los estudios espaciales de la violencia en Colombia aún tienen mucho que aportar, no solo en la interpretación y comprensión en las dinámicas que acompañan a la presencia y activismo de guerrillas y bandas criminales, que es lo que mayormente ha predominado en la literatura (geo)politológica sobre el conflicto armado en Colombia, sino a efectos de entender dónde pueden encontrarse los mayores retos en términos de construcción de paz, cooperación reforzada y transfronteriza o construcción institucional del Estado.

Asimismo, y como se señalaba al inicio, la geografía política termina siendo una disciplina que, como viene sucediendo en los últimos años, debe seguir integrándose con la investigación para la paz y la resolución de conflictos para comprender conflictos como el colombiano, y especialmente por su alto valor agregado a la hora de permitir indagar en cuestiones como las que presenta este artículo, relacionadas con la interacción real de los grupos armados en espacios de disputa y sobre lo cual, pese a todo, sigue siendo necesaria nuevas y mayores investigaciones. Esto es, aportes que, sobre la base de lo planteado, ayuden a encontrar factores descriptivos y explicativos

desde los que construir nuevos avances en el marco de un objeto de investigación, pese a todo claramente inconcluso y aún por descubrir como es el conflicto armado colombiano.

AGRADECIMIENTOS

Se agradece expresamente al Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, adscrito en su momento a la Vicepresidencia de la República de Colombia, por permitir el acceso a la base de datos sobre el conflicto armado que ha facilitado la realización de esta investigación. Y concretamente, agradecerles a Harvey Suárez y a Luis Gabriel Salas su colaboración.

Referencias

- Agnew, John. 1987. *Place and Politics: The Geographical Mediation of State and Society*. Londres: Allen and Uwin.
- Basedau, Matthias y Jan Pierskalla. 2013. «How Ethnicity Conditions the Effect of Oil and Gas on Civil Conflict: A Spatial Analysis of Africa from 1990 to 2010», *Political Geography*, 38 (1): 1-11.
- Betancourt, Darío. 1991. «Los cinco focos de la mafia colombiana (1968-1988). Elementos para una historia», *Revista Folios*, 2: 13-30.
- Bracanti, Dawn. 2006. «Decentralization: Fueling the Fire or Dampening the Flames of Ethnic Conflict and Secessionism?», *International Organization*, 60 (3): 651-685.
- Buhaug, Halvard y Jan Rød. 2006. «Local Determinants of Africa Civil Wars, 1970-2001», *Political Geography*, 25 (3): 315-335. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2006.02.005>.
- Cederman, Lars Erik., Kristian Gleditsch e Idean Saleyhan. 2013. «Transborder Ethnic Kin and Civil War», *International Organization*, 67 (2): 389-410. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0020818313000064>.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). 2012. *Justicia y Paz. Tierras y territorios en las versiones de los paramilitares*. Bogotá: CNMH.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). 2013. *¡Basta Ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: CNMH.
- Cunningham, David., Kristian Gleditsch e Idean Saleyhan. 2009. «It Takes Two: A Dyadic Analysis of Civil War Duration and Outcome», *Journal of Conflict Resolution*, 53(4):570-593. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0022002709336458>.
- Echandía, Camilo. 1996. «La amapola en el marco de las economías de ciclo corto en Colombia», *Análisis Político*, 27: 3-19.
- Echandía, Camilo. 1999. *Geografía del conflicto armado y las manifestaciones de la violencia en Colombia*. Bogotá: Universidad de Los Andes.

- Echandía, Camilo. 2006. *Dos décadas de escalamiento del conflicto armado en Colombia 1986-2006*. Bogotá: Universidad Externado.
- Fals Borda, Orlando, Germán Guzmán y Eduardo Umaña. 1962. *La violencia en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Ferro, Juan Guillermo y Graciela Uribe. 2002. *El orden de la guerra. Las FARC-EP entre la organización y la política*. Bogotá: CEJA.
- Forø, Andreas y Halvard Buhaug. 2015. «Insurgency and Inaccessibility», *International Studies Review*, 17: 6-25. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/misr.12202>.
- Galtung, Johan. 2003. *Trascender y transformar. Una introducción al trabajo de conflictos*. México, D.F.: Transcend-Quimera.
- García, Clara Inés y Clara Inés Aramburo. 2011. *Geografías de la guerra, el poder y la resistencia*. Bogotá: CINEP.
- González, Fernán. 2012. *Conflicto y territorio en el oriente colombiano*. Bogotá: CINEP.
- González, Fernán. 2014. *Territorio y conflicto en la Costa Caribe*. Bogotá: CINEP.
- Hegre, Havard, Gudrun Ostby y Clionadh Raleigh. 2009. «Poverty and Civil War Events: A Disaggregated Study of Liberia», *Journal of Conflict Resolution*, 53 (4): 598-623. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0022002709336459>.
- Horowitz, David. 1985. *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley: California University Press.
- Kaplan, Robert. 2013. *La venganza de la geografía*. Madrid: RBA.
- Linke, Andrew, Frank Witmer y John O'Loughlin. 2012. «Space-Time. Granger Analisis of the War in Iraq: A Study of Coalition and Insurgent Action-Reaction», *International Interactions*, 4 (38): 402-425. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/03050629.2012.696996>.
- Linke, Andrew y John O'Loughlin. 2015. «Reconceptualizing, Measuring, and Evaluating Distance and Context in the Study of Conflicts: Using Survey Data from the North Caucasus of Russia», *International Studies Review*, 17: 107-125. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/misr.12207>.
- López López, Andrés. 2008. *El cártel de los sapos*. Bogotá: Planeta.
- Medina, Carlos. 2011. *Las FARC-EP: flujos y reflujos. La guerra en las regiones*. Bogotá: Universidad Nacional.
- Mesclier, Évelyne. 1999. *Dinámicas socioeconómicas en el espacio colombiano*, Bogotá: DANE.
- McDoom, Omar. 2014. «Predicting Violence within Genocide: A Model of Elite Competition and Ethnic Segregation from Rwanda», *Political Geography*, 42 (1): 34-45. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2014.05.006>.
- O'Loughlin, John. 2012. «Climate Variability and Conflict Risk in East Africa, 1990-2009», *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 45 (109): 18344-18349. Disponible en: <https://doi.org/10.1073/pnas.1205130109>.
- Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (ODH-DIH). (s.f.) *Síntesis de la violencia y la confrontación armada en Colombia, 1998-2012 y 2015*. Bogotá: Vicepresidencia de la República.

- Observatorio Geopolítico de las Drogas. 1996. *Informe Anual. Geopolítica Mundial de las Drogas*. París: OGD.
- Pattie, Charles y Ron Johnston. 2000. «People Who Talk Together Vote Together: An Exploration of Contextual Effects in Great Britain», *Annals of the Association of American Geographers*, 90 (1): 41-66. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/0004-5608.00183>.
- Raleigh, Clionadh y Havard Hegre. 2009. «Population Size, Concentration and Civil War: A Geographically Dissagregated Analysis», *Political Geography*, 28 (4): 224-238. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2009.05.007>.
- Ramírez, William. 2001. «Colonización armada, poder local y territorialización privada», *Journal of Iberian and Latinoamerican Research*, 7 (2): 63-81. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13260219.2001.10430031>.
- Reyes, Alejandro y Jesús Antonio Bejarano. 1988. «Conflictos agrarios y luchas armadas en la Colombia contemporánea», *Análisis Político*, 5: 6-27.
- Reyes, Alejandro. 1993. *Geografía de la violencia en Colombia. Informe de investigación*. Bogotá: IEPRI.
- Reyes, Alejandro. 2009. *Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia*. Bogotá: Norma.
- Ríos, Jerónimo. 2016. «La periferialización del conflicto armado colombiano, 2002-2014», en *Geopolítica(s). Revista sobre Estudios de Espacio y Poder*, 7 (2): 251-275.
- Ríos, Jerónimo. 2017. *Breve historia del conflicto armado en Colombia*. Madrid: La Catarata.
- Rodríguez Cuadros, José Darío. 2015. *Génesis, actores y dinámicas de la violencia política en el Pacífico nariñense*. Bogotá: CINEP.
- Salas, Luis. 2010. «Corredores y territorios del conflicto armado colombiano: una prioridad en la geopolítica de los actores armados», *Perspectiva Geográfica*, 15: 9-36.
- Salas, Luis. 2015. «Lógicas territoriales y relaciones de poder en el espacio de los actores armados: un aporte desde la geografía política al estudio de la violencia y el conflicto armado en Colombia, 1990-2012», *Cuadernos de Geografía*, 24 (1): 157-172.
- Saleyhan, Idean. 2009. *Rebels Without Borders: State Boundaries, Transnational Opposition and Civil Conflict*. Nueva York: Cornell University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.7591/9780801459214>.
- Schutte, Sebastian y Karsten Donnay. 2014. «Matched wake analysis: Finding causal relationships in spatiotemporal event data», *Political Geography*, 41 (1): 1-10. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2014.03.001>.
- Schutte, Sebastian. 2015. «Geography, Outcome and Casualties: A Unified Model of Insurgency», *Journal of Conflict Resolution*, 59 (6): 1101-1128. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0022002713520534>.
- Snyder, Richard. 2006. «Does lootable wealth breed disorder?», *Comparative Political Studies*, 39(8):943-968. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0010414006288724>.
- Taylor, Peter y Colin Flint. 2002. *Geografía Política: Sistema-mundo, Estado-nación y localidad*. Madrid: Trama.

- Torres, María Clara. 2011. *Estado y coca en la frontera colombiana. El caso de Putumayo*. Bogotá: CINEP.
- Trejos, Luis Fernando. 2016. «Hipótesis explicativas de la derrota estratégica de la insurgencia armada en el Caribe colombiano: los casos de las FARC-EP y el ELN», *Revista de Derecho*, 45: 346-377.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). 2016. *Colombia. Monitoreo de cultivos de coca 2015*. Viena: Naciones Unidas.
- Vargas, Roberto. 1994. «La venganza de la marimba empezó aquí», en VV. AA, *La verdad del 93: paz, derechos humanos y violencia*. Bogotá: CINEP.
- Vásquez, Teófilo. 2011. *Una vieja guerra en un nuevo contexto. Conflicto y territorio en el sur de Colombia*. Bogotá: CINEP.
- Vélez, María. 2001. «FARC-ELN: evolución y expansión territorial», *Desarrollo y Sociedad*, 47: 151-225.
- Woodhouse, Tom., Hugh Miall., Oliver Ramsbotham y Christopher Miall. 2015. *The Contemporary Conflict Resolution Reader*. Cambridge: Polity Press.

Presentado para evaluación: 4 de diciembre de 2016.

Aceptado para publicación: 15 de junio de 2017.

JERÓNIMO RÍOS

jriossie@universidadean.edu.co

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid. Es actualmente profesor asociado de la Facultad de Administración, Finanzas y Ciencias Económicas de la Universidad EAN (Colombia) y asesor de la Organización de Estados Iberoamericanos, OEI Colombia.

El diputado *conseguidor*: representación política particularista en el Congreso de la República Dominicana (1998-2010)

The Congressman facilitator: Particularistic political representation in the Dominican Republic House of Representatives (1998-2010)

ANA B. BENITO

Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid

Cómo citar/Citation

Benito, A. B. (2017). El diputado *conseguidor*: representación política particularista en el Congreso de la República Dominicana (1998-2010). *Revista Española de Ciencia Política*, 44, 151-179. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.44.06>

Resumen

Este trabajo propone una clasificación del nivel de inclusividad de las proposiciones de ley para conocer cuál ha sido papel del Poder Legislativo en el arraigo o declive de la responsividad particular en la República Dominicana en el periodo 1998-2010, identificando variables institucionales y partidistas que condicionan el peso de los asuntos del distrito en las labores de representación. Los datos estadísticos evidencian que la personalización y la selección estratégica han prevalecido sobre la generalidad y la abstracción del mandato, limitando la vocación universal de la política pública del Poder Legislativo.

Palabras clave: particularismo legislativo, clientelismo, representación política, República Dominicana.

Abstract

This work proposes a classification of the degree of inclusiveness of law proposals to explore the role of the Dominican Legislative Power in the establishment or decline of particularistic responsiveness during the period from 1998 to 2010. It does so by identifying the institutional and party variables which influence the weight of district matters in the exercise of political representation. Statistical data shows that individualization and strategic selection prevail over the generality and abstraction of the mandate of representation, thus limiting the universal orientation of the public policy by the Legislative power.

Keywords: legislative particularism, clientelism, political representation, Dominican Republic.

INTRODUCCIÓN

En 1996 comenzó en la República Dominicana la etapa de la consolidación democrática tras tres décadas de política caudillista de los líderes Joaquín Balaguer (PRSC), Juan Bosch (PLD) y Francisco Peña Gómez (PRD)¹. Desde entonces, el país ha experimentado un proceso de modernización económica y reforma del Estado que debería haber impulsado la redistribución y modelado el tipo de representación política en democracia. En el periodo 2004-2010, la economía dominicana creció por encima de la media de sus vecinos latinoamericanos (4,7 % PIB), siendo hoy un país de renta media alta que ha dejado de ser prioridad para los organismos internacionales de ayuda oficial al desarrollo. Esta pujanza económica y el arraigo de la democracia electoralista deberían haber confirmado los augurios de las teorías económicas de la democracia y sus efectos redistributivos (Kuznets, 1955; Meltzer y Richard, 1981) y de aquellas que profetizaban que la modernización del Estado acabaría con las relaciones particularistas en la representación política (Landé, 1977; Eisenstadt y Lemarchand, 1981). Sin embargo, a pesar del reordenamiento de fuerzas y electores, persiste la vocación particularista en la movilización y representación. En 2010, República Dominicana ocupaba el primer lugar en la escala de clientelismo según el *Barómetro de Las Américas* (LAPOP, 2010), en reparto de prebendas en campaña electoral por parte de los legisladores (PELA, 2010), y se situaba en la comparación mundial entre los tres países más clientelares junto a Senegal y Mongolia (Kitschelt y Kselman, 2011: 33), siendo además uno de los países con menor porcentaje de gasto social y de elevada desigualdad².

La política particularista es un modo de *accountability* que opera como mecanismo de vinculación racional entre principal-agente a través de un intercambio directo, predecible y supervisado (Kitschelt y Wilkinson, 2012) y es una estrategia, tanto de los patronos para adquirir y mantener el poder, como de los clientes para promover sus intereses (Piattoni, 2001). En la competición particularista los políticos realizan una asignación selectiva de recursos para maximizar sus probabilidades de reelección (Seddon *et al.*, 2002; Indridason, 2007). Servicio en la circunscripción, política de seguidores (*brokers*), *pork barrel*, clientelismo, nuevo populismo fiscal, patronazgo o neopatrimonialismo entre otras, son las distintas formas en que se promocionan intereses particulares sin tener en cuenta o incluso a costa del interés general (Piattoni, 2001:3). La atención prestada al clientelismo como uno de los subtipos más comunes de particularismo ha derivado en la práctica de referirse al «todo» (política particularista) por la «parte» (clientelismo), aunque la literatura reconoce tal diferencia y se utilicen indistintamente. La responsividad particular y la de naturaleza universal son manifestaciones de la dimensión sustantiva de la representación –receptividad de los

-
1. Partido Reformista Social Cristiano (PRSC), Partido de la Liberación Dominicana (PLD) y Partido Revolucionario Dominicano (PRD).
 2. Coeficiente de Gini: 47,8 en 1983 y 47,2 en 2010.

políticos a los intereses de los ciudadanos (Pitkin, 1967)– y su elección dependerá de los incentivos que enfrenten para comportarse como *rent seekers* o *policy seekers*.

La mayoría de los trabajos sobre la selección estratégica de beneficiarios en las decisiones públicas se han centrado en el análisis de los programas del Ejecutivo (Nitcher, 2008; Ansolabehere y Snyder, 2003; De la Calle, 2005; Stokes, 2005; Rosas y Hawkins, 2008), siendo escasa la atención prestada al Legislativo como agente con poder para distribuir (asignación recíproca del coste/beneficio) y redistribuir (costes repartidos entre categorías abstractas de votantes). Con este propósito, el artículo explora cuál ha sido papel del Poder Legislativo en el arraigo y/o declive de la responsividad particular en la República Dominicana en la etapa de la consolidación democrática. A pesar de ser numerosos los trabajos sobre la actividad legislativa en los presidencialismos latinoamericanos y su efecto en las relaciones de gobernabilidad (Cox *et al.*, 2001; Siavelis y Morgenstern, 2008; Amorim y Santos, 2003; Mejía *et al.*, 2009; García Montero, 2008, entre otros), ninguno de ellos ha incluido a la República Dominicana entre sus casos de estudio.

Para medir el grado de particularismo en la representación legislativa el artículo se organiza en tres apartados. Primeramente se propone una clasificación del grado de inclusividad de las proposiciones de ley. En segundo lugar, se examinan los cambios y continuidades en la vocación particularista de la actividad propositiva de los diputados dominicanos desde 1998 hasta 2010, identificando las variables institucionales y partidistas que condicionan el peso de los asuntos del distrito en las labores de representación nacional. En el apartado de conclusiones se presentan los hallazgos más importantes y se reflexiona sobre el carácter marginal y distributivo del Legislativo dominicano frente al Ejecutivo en el marco de un sistema de partidos no programáticos.

¿CÓMO MEDIR EL PARTICULARISMO EN EL LEGISLATIVO?

El acercamiento a la producción legislativa como variable dependiente ha generado diferentes clasificaciones del tipo de leyes promulgadas en las democracias contemporáneas. Tal es el caso del índice de Taylor-Robinson y Díaz (1999), construido según el nivel de agregación de intereses (individuales, locales, sectoriales, regionales y nacionales) y su efecto (beneficiosas, contraproducentes, mixtas y neutras); el elaborado por Amorim y Santos (2003), que introducía el tópico de las leyes (administrativas, económicas, honoríficas, presupuestarias, políticas y sociales) junto a las variables anteriores de agregación y efecto; o el propuesto por Mejía *et al.* (2009), que retoma las categorías de Lowi (1964) (distributivas, redistributivas y regulatorias) para determinar el carácter particularista o general de una ley. Todas estas mediciones consideran la suerte final del proyecto en el trámite parlamentario. Sin embargo, Congreso y Senado son escenarios complejos de ambición individual, grupos de interés y ciclos de mayorías que obstaculizan la cooperación y pueden llegar a distorsionar el interés público (Shepsle y Bonckert, 1997). En este proceso, el mandato entre principal-agente sigue un *iter* institucional (*agenda setting*, ciclos de mayorías, conquista de apoyos...) que puede afectar a su contenido y desenlace y, por lo tanto, no reflejaría la

naturaleza de la representación del universo de mandatos que el legislador recibe en su circunscripción y que deberá hacer cumplir en las instituciones.

Para contrarrestar este sesgo de las mediciones que tienen en cuenta el éxito legislativo (leyes promulgadas), este trabajo propone caracterizar el grado de inclusividad de la representación centrándose en la etapa propositiva, analizando la actividad de los diputados en ausencia de tales filtros institucionales y, por lo tanto, más cercana en el tiempo al acto de delegación entre principal-agente. Las proposiciones de ley aportan información relevante de las funciones normativas y de orientación de la política pública del Poder Legislativo en las que identificar la vocación particularista o universal de la representación.

Con la tipificación que resulte de los distintos niveles de agregación de destinatarios representados (ciudadanía, colectivo concreto o un particular) y del interés protegido (público, grupal/de club o personal) de las iniciativas legislativas, hablaremos de «representación general» ante aquellas proposiciones cuyas resultas generarán derechos y deberes para la ciudadanía sin posibilidad de restricción a un determinado grupo o individuo. Un acto de delegación en el que el agente representa los intereses públicos del principal-ciudadano y no tienen cabida los mandatos particulares imperativos. En la categoría de «representación corporativa» se clasifican las proposiciones cuyos beneficios y/o cargas se dirigen a un grupo delimitado que comparte un mismo interés, mientras que la «representación individual» acoge aquellas cuyos beneficios solo pueden ser disfrutados y/o soportados por una sola persona.

TABLA 1.

TIPO DE REPRESENTACIÓN

	General	Corporativa	Individual
<i>Principal representado</i>	ciudadanía	colectivos	particulares
<i>Interés protegido</i>	interés público	interés grupal/ de club	interés personal

Fuente: elaboración propia.

Para corroborar la validez de esta tipología que se propone a partir del caso dominicano, se precisan nuevos estudios de caso y en perspectiva comparada que aporten evidencia acerca del vínculo entre principal-agente y su relación con el mayor o menor peso de la asignación selectiva o universal de bienes públicos en el escenario legislativo. Esto permitirá formular un modelo que explique cómo y por qué asumen los costes e incentivos los legisladores de otras democracias de competencia clientelar.

Principal representado e intereses protegidos en la República Dominicana, 1998-2010

En las tres legislaturas estudiadas se aprobaron en la Cámara de Diputados un total de 1863 proposiciones de ley para su trámite parlamentario y fueron clasificadas

siguiendo la tipología propuesta³. Además de la ciudadanía dominicana receptora de los derechos y deberes de las proposiciones de vocación universal, los grupos destinatarios en las iniciativas de naturaleza corporativa resultaron ser tres: empresarios, diversos colectivos de trabajadores o gremios y autoridades locales. En los primeros, la finalidad era conceder algún tipo de exención o regulación favorable; en los segundos beneficios de club a sus asociados, y en los terceros la elevación de categoría territorial a una unidad poblacional ubicada en la provincia del diputado. Con respecto a las que promueven intereses empresariales, todas las presentadas en el periodo 1998-2010 tenían por finalidad la exoneración o régimen especial para determinados sectores de la industria y el comercio nacional. Esta intervención del Estado en la regulación económica por la vía de exenciones, reglas favorables y subvenciones, es el contexto de capitalismo coordinado identificado por Kitschelt y Wilkinson (2012) como propicio para las relaciones de intercambio particularizado con los «clientes ricos pero pobres en votos», y una de las posibles estrategias de las élites para moldear a su favor la legislación fiscal e impositiva (Quinn y Shapiro, 1991; Fairfield, 2010; Gilens, 2012; Boucoyannis, 2015). En cuanto a los grupos a los que se propone asignar bienes de club, los colectivos elegidos eran profesionales liberales, como las organizaciones locales de periodistas, abogados o funcionarios de ciertas agencias públicas. Como muestran los ejemplos seleccionados en la tabla 2, el diputado ejerce de mediador ante el Estado proponiendo un aumento salarial para los funcionarios de su provincia; la concesión de una pensión para 37 trabajadores de una empresa pública, o una nueva conquista en el sistema especial de jubilación para el colectivo de transportistas, uno de los grupos de interés más influyentes del país⁴.

Con respecto a las que el diputado propone elevar la categoría territorial⁵ de una unidad administrativa dentro de su circunscripción, es importante señalar que el estatus municipal asegura una transferencia mínima mensual, por lo que este instrumento ha incentivado en los últimos años la creación de unidades administrativas a un ritmo acelerado. En 48 442 km² y 10 millones de habitantes se concentraban en 2010 un total de 387 municipalidades. El sistema de pisos mínimos en la asignación de recursos fue calificado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como un «incentivo perverso hacia la creación artificial de distritos municipales, fragmentando municipios y creando inadecuadas economías de escala para la prestación de servicios públicos locales» (Ramírez, 2010: 7). Puesto que el cambio de categoría se gestiona en

3. Datos proporcionados por la Oficina Acceso a la Información (OAI) de la Cámara de Diputados. En adelante OAI-CD/RD. Iniciativas registradas en el orden del día y tomadas en consideración (art. 74 del Reglamento Cámara de Diputados, 2010).

4. Agrupa a pequeños empresarios que controlan el transporte urbano. Conocidos popularmente como «los dueños del país», son beneficiarios de la transferencia pública de mayor cuantía («Bono Gas Choferes»).

5. Jerarquía de las entidades municipales en orden ascendente: paraje, sección, distrito municipal y municipio (art. 22 y ss. Ley 176 de 2007).

TABLA 2.
EJEMPLOS DE PROPOSICIONES DE LEY EN LA REPÚBLICA DOMINICANA (1998-2010)

Representación	Beneficiarios	Proyecto
General	Ciudadanía	<i>pl00638</i> Crear el Código del Agua
		<i>pl02757</i> Crear la asignatura de educación vial en los planteles escolares
		<i>pl04339</i> Autorizar canje de bonos soberanos por nuevos instrumentos financieros para hacerlos compatibles con la capacidad de repago de las finanzas públicas
		<i>pl01811</i> Declarar el día del niño por nacer
		<i>pl03957</i> Designar «Autopista Joaquín Balaguer» la carretera Santiago-Navarrete
Corporativa	Empresarios	<i>pl01289</i> Modificar Ley 14-93 para establecer tasa cero a la importación de sardinas y bacalao
		<i>pl01748</i> Modificar Ley 168 para facilitar la exoneración de impuestos a vehículos importados
	Gremios trabajadores	<i>pl03784</i> Modificar ley 547 que crea la caja de jubilaciones para transportistas
		<i>pl00747</i> Conceder un aumento de salario a los servidores públicos, civiles y militares que desempeñen funciones en la provincia fronteriza
		<i>pl03956</i> Conceder pensión mensual a 37 ex-empleados del Instituto Nacional del Algodón
		<i>pl00366</i> Elevar a distrito municipal la sección Maizal, municipio Esperanza, provincia Valverde
Autoridades locales	<i>pl01388</i> Elevar el paraje El Ranchito a sección, provincia La Vega	
	<i>pl08686</i> Conceder pensión mensual del Estado de \$45,000 (1,000 USD) a Franc. G. y Adolfo F.	
Individual	Particulares	<i>pl01833</i> Conceder una pensión mensual del Estado de \$2,000 (50 USD) a Ana P.
		<i>pl00394</i> Aumentar pensión mensual del Estado de Ramón U. y Ramón G. a \$8,000 (180 USD).

Fuente: elaboración propia con datos de OAI-CD/RD.

el Congreso, la promesa de elevación territorial se ha convertido en el premio que otorga el diputado a las autoridades locales de su provincia por la movilización proselitista. El uso del territorio como prebenda es una manifestación más del clientelismo entre élites en el que se intercambian influencia y apoyo político.

En la categoría «representación individual» todas las propuestas que beneficiaban a una sola persona tenían por finalidad conceder una pensión a un ciudadano. La

seguridad social dominicana se creó en 2001 bajo un régimen mixto de capitalización individual y reparto a cargo del Estado para sus empleados. En 2010 protegía al 45 % de la población, aunque no todos los componentes tienen actualmente el mismo grado de cobertura y ejecución. El de maternidad comenzó en 2008 y el de salud cubría en el año 2010 solo al 24 % de la población (IDSS, 2015). El gran reto de la protección social dominicana es su universalización y la implementación del régimen subsidiado para los trabajadores informales, que representan el 56,5 % de la población activa nacional. La potestad de las autoridades de incluir beneficiarios especiales al margen de los protocolos reglamentarios acentúa el carácter particularista del sistema de pensiones en el país. Este acceso privilegiado resultado de la liberalidad del *conseguidor* y no de un derecho adquirido las hace susceptibles de ser utilizadas con fines movilizados por el universo de patronos que ejercen de mediadores: presidente y gobernador, senador y diputado, y en el escenario local el alcalde y los concejales. La tabla 2 muestra la discrecionalidad de la cuantía en las pensiones propuestas, que oscilan entre los mil y los cincuenta dólares mensuales, sin que su actualización estuviera sujeta a criterios generalistas relativos a la inflación o categoría profesional.

Se sostiene como hipótesis que el mandato de representación en la República Dominicana tiene un marcado *focus* distrital influenciado por variables institucionales como el sistema electoral (financiamiento, magnitud del distrito, voto preferencial); el diseño territorial (fragmentación dependiente), y las relaciones Legislativo-Ejecutivo (distribución de tareas, papel marginal). Desde el sistema de partidos, el vínculo no programático de la competición partidista y el perfil de la clase política (élites extractivas, cooptación de políticas) favorecen la defensa de intereses localistas en el hemisferio dominicano. El escenario de oportunidad de mayorías y minorías no es tan determinante para la representación de intereses generalistas, como los juegos de veto para hacerse con el monopolio de la actividad concesional particularista.

CAMBIOS Y CONTINUIDADES EN LA VOCACIÓN PARTICULARISTA DE LA ACTIVIDAD PROPOSITIVA (1998-2010)

Servidores del distrito: representación «desde abajo»

Entre 1998 y 2010, menos de la mitad de las proposiciones de ley promovían el interés general (49,7 %), siendo muy escasa la actividad fiscalizadora del Legislativo dominicano sobre la acción del Gobierno, que ha oscilado entre el 0,41 % y 1,22 % de la actividad propositiva. Por el contrario, aquellas que gestionaban la concesión de una pensión a un elector de su circunscripción alcanzaron el 34,6 % del total.

La actividad propositiva corporativa ha representado en la década estudiada el 15,6 % del total agregado. Las propuestas de exenciones a diferentes sectores y grupos de interés, anuncian el escenario del «capitalismo coordinado» (Kitschelt y Wilkinson, 2012), caracterizado por el predominio de empresas públicas subsidiadas y/o privadas con regímenes diferenciados que moviliza a los empresarios en busca de vínculos clientelares. Solo entre

Tabla 3.
ACTIVIDAD PROPOSITIVA SEGÚN NIVEL DE PARTICULARISMO (1998-2010)

Legislatura	General			Corporativa			Individual				
	Ciudadanos dominicanos			t	Autoridades Empresarios	Gremios	t	Particulares	t		
	(g1)	(g2)	(g3)								
1998-02	N	355	44	3	402	98	20	11	129	185	185
	%	49,58	6,14	0,41	56,14	13,68	2,79	1,53	18,01	25,83	25,83
2002-06	N	168	48	9	225	99	11	3	113	398	398
	%	22,82	6,52	1,22	30,57	13,45	1,49	0,40	15,35	54,07	54,07
2006-10	N	182	71	4	257	42	8	7	57	97	97
	%	44,28	17,27	0,97	62,53	10,21	1,94	1,70	13,86	23,95	23,95
T		(N=885) 49,7%				(N=298) 15,6%				(N=680) 34,6%	

(g1): finalidad desarrollo legislativo/instituciones; (g2) finalidad testimonial; (g3) finalidad fiscalizadora.

Fuente: elaboración propia con datos de OAI-CD/RD.

2008 y 2010 se promulgaron siete leyes de exoneraciones fiscales y el Gobierno dominicano dejó de recibir el equivalente al 5% del PIB por este concepto (CREES, 2013). La penetración de los intereses particulares en la actividad legislativa de naturaleza corporativa podría estar influenciada por la financiación de los partidos y el perfil de la clase política nacional. Además de la asignación pública regular, la ley electoral permite donaciones privadas para las que no establece límite ni obligatoriedad de identificar al donante. Esta laxitud en la regulación hace permeables las instituciones a los intereses corporativos de aquellos que financian las campañas y a los que habría que devolver el favor a través de una legislación favorable⁶. El coste de las campañas hace insuficiente la aportación del Estado, incrementándose así la dependencia del financiamiento privado así como la presencia de la figura del empresario-político con recursos: «Ahora presentamos en el municipio una boleta de banqueros, colmaderos y comerciantes [...] porque los dirigentes políticos, los que están preparados para dirigir el Estado, no tienen capacidad económica. Tienen el liderazgo, pero viene un «Juan» con dinero y conquista, porque el elector está esperando que le den 100 pesos» (Benito y Rosales, 2011: 29).

La compatibilidad de las funciones de representación con actividades empresariales genera un escenario en el que pueden surgir conflictos de interés entre el fin primario institucional y el eventual corporativo, comprometiendo la integridad y la generalidad del mandato (Krehbiel, 2004; Acemoglu y Robinson, 2006). La falta de exclusividad en las labores parlamentarias dibuja un perfil del legislador dominicano

6. Las ramificaciones del caso Odebrecht en República Dominicana han llevado a decretar prisión preventiva para miembros del comité político del partido oficialista, asesores de campaña y dos ex presidentes de la Cámara de Diputados por aceptar sobornos para lograr la asignación de obras a favor de la empresa brasileña. Ver noticia del periódico *Diario Libre* del 3 de junio de 2017.

en el que predominan los patronos privados con funciones públicas⁷. Sirva como ejemplo alguno de los *curriculum vitae* que los propios legisladores cuelgan en la web de la Cámara a modo de rendición de cuentas, donde se puede apreciar los rasgos corporativistas de la representación en el país. El diputado y presidente de la Federación Nacional de Comerciantes Detallistas de Provisiones, Pablo Adón, se presentaba ante sus ciudadanos con las siguientes palabras:

El legislador y dirigente comercial ha encabezado la representación de su sector en foros nacionales e internacionales. A parte de su defensa del sector detallista, ha dejado testimonio de su trabajo en boletines, periódicos y programas de televisión. Es autor del libro *El Detallista del 2001* como herramienta para desarrollar estrategias que permita al colmado dominicano subsistir en la globalización.

Este tipo de dinámicas ilustran el portafolio de estrategias de las élites económicas para capturar el compromiso de la clase política –tal como identificaran Bogliaccini y Luna (2016) en Chile y Uruguay–, que dificultan la aprobación de reformas redistributivas.

Con respecto a las propuestas de elevación de categoría territorial, la mayoría fueron gestionadas en las dos primeras legislaturas en las que el PRD controlaba los escaños parlamentarios y el Ejecutivo (98 solicitudes en 1998-2002 y 99 en 2002-2006), aunque como muestra el gráfico 1 es en el año 2007 cuando este tipo de actividad propositiva alcanzó su pico máximo (44%) en el cómputo anual. En este periodo tiene lugar el grueso de la microfragmentación del territorio dominicano⁸. En 2011, y tras la alarma por el incremento de las demarcaciones territoriales, Congreso y Senado llegaron a un acuerdo para dejar morir estos proyectos en trámite parlamentario a la espera de que se apruebe la ley de ordenamiento territorial. En ausencia de carrera civil, la inyección presupuestaria para financiar el aparato personal y logístico del nivel administrativo otorgado ha alimentado el intercambio de votos por empleos en las nuevas demarcaciones locales con un patrón similar al patronazgo que impera en la Administración central (Suárez, 2013: 24)⁹. Las siguientes opiniones ilustran la instrumentalización de la fragmentación territorial y de la relación entre el diputado y las autoridades locales:

7. En la legislatura 2010-2016 ejercían como diputados los presidentes de la Asociación Nacional Productores Agrícolas, del Colegio Dominicano de Ingenieros y Arquitectos, de los Propietarios de Supermercados Provincia Duarte, del Consorcio Arroceros El Pozo, la Asociación Nacional Propietarios de Taxi, la Federación Nacional Comerciantes Detallistas de Provisiones, Federación Nacional de Transporte, la Asociación Ganaderos de la Provincia La Vega, o la Federación Nacional de Comerciantes, entre otros.
8. Entre 1995 y 2010 el total de municipios pasó de 108 a 155, y los distritos municipales de 44 a 232.
9. Desde 2004 a 2010 solo 217 de los 479 400 funcionarios accedieron por concurso (0,04% del total y el 0,37% de los servidores de la carrera administrativa).

En su mayoría, los proyectos [de elevación de categoría territorial] buscan controlar políticamente campitos y callejones que no cuentan con las características necesarias para cambiar de nivel. Y en la práctica, demuestra que los distritos municipales y municipios terminan como cacicazgos o aldeas controladas por los legisladores (De la Cruz, 2011: 2).

[...] Yo [alcalde] he hecho mucho por mi diputada. La gente que le hizo la campaña, están todas colocadas en mi Ayuntamiento» (Benito, 2015a: 117).

La legislatura 2002-2006 destaca por la vocación individualista del ejercicio de la representación, ya que las iniciativas que persiguen la concesión de una pensión al margen del sistema general de previsión alcanzaron el 54% del total. El gráfico 1 muestra su evolución ascendente, representando al inicio de la etapa de la consolidación democrática apenas el 2% del total en el año 1998 y llegando al 67% en el año 2006. La legislatura 2006-2010 marca un cambio de tendencia hacia la mayor vocación universal de la actividad propositiva del Congreso dominicano.

GRÁFICO 1.

ACTIVIDAD PROPOSITIVA ANUAL SEGÚN NIVEL DE PARTICULARISMO (%) (1998-2010)



Fuente: elaboración propia con datos de OAI-CD/RD.

La evidencia muestra, por tanto, el predominio de la interacción de los «servidores del distrito» y «empresarios políticos» (Siavelis y Morgenstern, 2009: 105), en la que el diputado ejerce de consequidor de derechos selectivos a través de una legislación particularista que atrae recursos públicos a sus distritos y atiende a los electores. Este condicionamiento de los intereses y presiones del distrito en su labor parlamentaria →representación desde abajo» en la tipología de Andeweg y Thomassen (2005)– se asemeja al observado por Barreda y Ruiz (2015) en los diputados chilenos, frente al

estilo de «representación desde arriba» de legisladores peruanos o bolivianos, más condicionados por los intereses del partido y su élite (Barreda y Ruiz, 2015: 27).

Esta independencia en el estilo de la representación se ve refrendada por las opiniones de los diputados dominicanos del Proyecto Elites Parlamentarias Latinoamericanas (PELA) de la Universidad de Salamanca cuando se les pregunta acerca de la fórmula para ganar elecciones y ser reelegido. «Tener presencia permanente» (34%) y «hacerse con una reputación local» (31%) parecen ser las claves para conquistar a los electores, lejos de fórmulas más generales de agregación de intereses como la de tener un programa o de organización partidista como contar con el apoyo de los líderes del partido. Ambas son indicadores de una vinculación personalista entre principal-agente donde prima el contacto regular y de un anclaje no programático basado en virtudes de lustre social. Para conseguir la reelección, además de la «presencia permanente» (33%) el diputado debe, en opinión de los legisladores entrevistados, «atender a los electores del distrito» (36%) (PELA, 2010). A partir de 2002, cuando la actividad propositiva particularista individual alcanza sus cotas máximas, la tasa de reelección aumenta 33 puntos porcentuales con respecto a la legislatura anterior y se mantiene en 2010 con la consolidación del dominio oficialista¹⁰. La nula relevancia del líder del partido en la conquista del escaño refleja la autonomía con la que opera la maquinaria electoral del candidato a diputado en la campaña, cuyo financiamiento se nutre fundamentalmente de recursos propios (Benito, 2015a: 122).

TABLA 4.
RECOMENDACIONES PARA EL ÉXITO ELECTORAL (%), 2010

	Ganar	Ser reelegido
Tener un programa	11,35	2,8
Tener presencia permanente	34,50	33,2
Regalar cosas	1,4	2,9
Hacerse una reputación local	31,35	20,2
Salir en la TV	4,4	2,9
Atender a los electores de su distrito	15,8	36,5
Tener el apoyo de los líderes del partido	0	0
T	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de PELA (2010), Universidad de Salamanca

El peso de los asuntos parroquiales y localistas del distrito en la actividad de los diputados apunta a una división del trabajo legislativo que se confirma al desagregar el contenido y finalidad de las propuestas que el Poder Ejecutivo sometió a trámite a la

10. Tasa de reelección Cámara de Diputados: 1998-2002 (13,4%); 2002-2006 (46,6%); 2006-2010 (46,6%).

Cámara de Diputados. En las tres legislaturas observadas, el Ejecutivo presentó 35 iniciativas de naturaleza generalista, todas ellas *major bills* (Amorim y Santos, 2003) o futuras «leyes de agenda» (Zelaznik, 2012), además de las leyes generales de presupuesto.

TABLA 5.

ACTIVIDAD PROPOSITIVA DEL PODER EJECUTIVO, 1998-2010

	Leyes de Agenda					Leyes de Importancia	Leyes no Importantes
General	7 (18,9%) <i>presupuestarias</i>	9 (24,3%) <i>impositivas</i>	12 (32,4%) <i>económicas</i>	2 (5,4%) <i>empresas públicas</i>	1 (2,7%) <i>previsionales</i>	4 (10,8%)	–
Corporativa	–	–	–	–	–	–	2 (5,4%)
Individual	–	–	–	–	–	–	–
T	37 (100%)						

Fuente: elaboración propia siguiendo las categorías de Zelaznik (2012) con datos de OAI-CD/RD.

Escenarios de oportunidad normativa: partido en el gobierno y partido en la oposición

¿Cuál es el partido que ha liderado la función de orientación de la política pública en el Congreso en la etapa de la consolidación democrática? Cabría esperar una mayor vocación normativa en los diputados oficialistas que convierten en ley las propuestas del Gobierno de turno («hacedores de leyes»), mientras que los diputados de la oposición ejercerían con mayor intensidad el papel de «conseguidores de beneficios» (vocación concesional) para sus votantes (García Montero, 2008; 2009). Por tanto, las proposiciones de ley generalistas contarían con un escenario propicio en aquellas legislaturas en las que los representantes oficialistas controlan tanto la mayoría de los escaños en la Cámara como el poder Ejecutivo, en una interacción propia del modelo de gobierno responsable (Hagopian, 2005). Las proposiciones de ley de vocación universal elevadas por diputados de la bancada mayoritaria tendrían menores oportunidades en un Ejecutivo controlado por el partido opositor (Gobierno dividido) (Mainwaring y Scott, 2002; Lanzaro, 2003; Chasqueti, 2008). Y el escenario más adverso sería aquel en el que un diputado opositor de un partido minoritario presenta iniciativas para implementar políticas públicas, ya que a la dificultad de sumar apoyos se une la resistencia oficialista a compartir la definición de políticas que desdibujen las fronteras entre gobierno-oposición y limiten el rédito electoral (Ellis *et al.*, 2009).

En el periodo 1998-2002, en un hemicycle de mayoría perredeísta (PRD) y Gobierno peledéista (Leonel Fernández, PLD) los diputados oficialistas del PLD son los que presentan mayor número de iniciativas que promueven el interés general

(80%), a pesar de controlar solo el 30% de la Cámara, frente al 50% que elevan los representantes perredeístas, que controlan el 51% de los escaños. En el lado opuesto, el minoritario Partido Reformista Social Cristiano (PRSC) es quien destaca por someter el mayor número de proposiciones de naturaleza individual (46% de las propuestas).

TABLA 6.

ACTIVIDAD PROPOSITIVA SEGÚN NIVEL DE PARTICULARISMO Y PARTIDO, LEGISLATURA 1998-2002

		PLD	PRD	PRSC	PLD/ PRD/ PRSC	PLD/ PRD	PRD/ PRSC	PPC	FNP	Otras	T
General	N	77	131	51	24	12	11	4	4	74	(388)
	%	80,2	50,6	40,2	55,8	27,3	52,4	30,8	80,0	81,3	55,5
Corporativa	N	9	53	17	11	22	3	3	1	7	(126)
	%	9,4	20,5	13,4	25,6	50,0	14,3	23,1	20,0	7,7	18,0
Individual	N	10	75	59	8	10	7	6	0	10	(185)
	%	10,4	29,0	46,5	18,6	22,7	33,3	46,2	0,0	11,0	26,5
T		(96)	(259)	(127)	(43)	(44)	(21)	(13)	(5)	(91)	(699)
						100					

Control Legislativo: 1998-2002 PRD. *Control Ejecutivo*: 1998-2000 PLD.

Fuente: elaboración propia con datos de OAI-CD/RD.

En 2002-2006 el PRD cuenta con mayoría en la Cámara y hasta 2004 está al frente del Ejecutivo nacional (Hipólito Mejía, PRD). A pesar del escenario propicio para el ejercicio de orientación de la política pública, solo el 18,7% de las iniciativas de los legisladores perredeístas son de carácter general, siendo además los que favorecen en mayor medida intereses de individuos concretos (68% de las propuestas). En esta legislatura aumenta la promoción de intereses parroquiales en los distritos en los tres principales partidos. Como muestra la tabla 7, en la bancada del PLD, del 10% del periodo anterior ascienden al 45% las iniciativas para gestionar pensiones para electores; en el PRD del 29% pasan al 68%, y en el PRSC del 46% al 62%. Los porcentajes más altos en la solicitud de pensiones se ubican en los años con mayoría parlamentaria del PRD (2003 y primer semestre 2006) y en los años en que este partido controlaba también el Gobierno nacional (2003). El aumento de la promoción de intereses individuales podría estar influido por el voto preferencial utilizado por primera vez en estas elecciones de 2002. El pico máximo corresponde al año 2006 (véase gráfico 1), en que se celebraron elecciones legislativas, comenzando después la tendencia decreciente en la asignación selectiva de pensiones, aunque con un ligero repunte en 2010, año también de elecciones legislativas.

Por último, en la legislatura 2006-2010 el PLD cuenta con mayoría en ambas Cámaras y controla también el Ejecutivo (Leonel Fernández, PLD), un escenario propicio en el que los diputados oficialistas someten a trámite parlamentario el mayor

TABLA 7.

ACTIVIDAD PROPOSITIVA SEGÚN NIVEL DE PARTICULARISMO Y PARTIDO, LEGISLATURA 2002-2006

		PLD	PRD	PRSC	PLD/ PRD/ PRSC	PLD/ PRD	PRD/ PRSC	PLD/ PRSC	PPC	FNP	Otras	Total
General	N	26	51	48	27	7	4	5	6	8	23	(205)
	%	45,6	18,7	26,1	39,7	33,3	11,1	62,5	35,3	72,7	62,2	28,8
Corporativa	N	5	35	22	22	7	16	1	1	0	2	(111)
	%	8,8	12,8	12,0	32,4	33,3	44,4	12,5	5,9	0,0	5,4	15,6
Individual	N	26	187	114	19	7	16	2	10	3	12	(397)
	%	45,6	68,5	62,0	27,9	33,3	44,4	25,0	58,8	27,3	32,4	55,7
T		(57)	(273)	(184)	(68)	(21)	(36)	(8)	(17)	(11)	(37)	(713)
		100										

Control Legislativo: 2002-2006 PRD. Control Ejecutivo: 2000-2004 PRD.

Fuente: elaboración propia con datos de OAI-CD/RD.

número de iniciativas de vocación universal (64%). Las iniciativas que tienen como finalidad la promoción de intereses generales aumentan en los tres partidos mayoritarios, aunque los representantes del PRSC siguen concentrando el peso de su actividad propositiva en la gestión de pensiones para electores de su circunscripción (55%). Estos datos apuntan a que el PLD ha sido el partido con mayor vocación normativa en el Congreso en los distintos escenarios de oportunidad, mientras que en los legisladores del PRD y del PRSC ha predominado el rol concesional, determinado no tanto por la oportunidad, sino por una decisión de acción colectiva y tipo de vínculo con el elector.

TABLA 8.

ACTIVIDAD PROPOSITIVA SEGÚN NIVEL DE PARTICULARISMO Y PARTIDO, LEGISLATURA 2006-2010

		PLD	PRD	PRSC	PLD/ PRD/ PRSC	PLD/ PRD	PRD/ PRSC	PLD/ PRSC	PPC	FNP	Otras	Total
General	N	85	52	15	25	20	5	5	2	24	20	(253)
	%	64,4	53,6	31,9	71,4	69,0	55,6	71,4	100	92,3	87,0	62,2
Corporativa	N	15	16	6	6	7	3	1	0	1	2	(57)
	%	11,4	16,5	12,8	17,1	24,1	33,3	14,3	0,0	3,8	8,7	14,0
Individual	N	32	29	26	4	2	1	1	0	1	1	(97)
	%	24,2	29,9	55,3	11,4	6,9	11,1	14,3	0,0	3,8	4,3	23,8
T		(132)	(97)	(47)	(35)	(29)	(9)	(7)	(2)	(26)	(23)	(407)
		100										

Control Legislativo: 2006-2010 PLD. Control Ejecutivo: 2004-2010 PLD.

Fuente: elaboración propia con datos de OAI-CD/RD.

El punto de inflexión que marca la legislatura 2006-2010 en la promoción generalista de intereses puede ser también reflejo de la interacción estratégica y juegos de veto del partido oficialista en su posición de dominio del Legislativo y del Ejecutivo. Esta legislatura fue la primera en la que el PLD conquistó la mayoría absoluta y primera en la historia democrática del país en la que el PRD no obtiene representación en el Senado. En este contexto favorable, el poder de veto del PLD en el trámite parlamentario aumenta y así lo reflejan los datos, ya que las proposiciones rechazadas en 2006-2010 aumentaron un 52,6% con respecto a la legislatura anterior¹¹. En este poder de veto al inicio de la tramitación legislativa, el partido oficialista podría esconder la intención de limitar el papel de *conseguidor* que los diputados de la oposición poseen en sus distritos¹². Por otro lado, el auge de los programas de transferencias que comenzaron en 2004 con las administraciones del PLD, podría haber trasladado el peso del asistencialismo particularista del Legislativo al campo de acción del Ejecutivo. En 2010 los beneficiarios directos de estos programas de la Presidencia identificados con la «Tarjeta Solidaridad» representaban el 9% de la población y el 14% del censo electoral, y al igual que las pensiones gestionadas por los legisladores, conllevan asignaciones monetarias mensuales¹³.

«Brokering alone»: individualismo legislativo

A pesar de la mayor vocación generalista de la actividad propositiva nacional que revelan los datos de 2006-2010, el número de proponentes de las futuras leyes constata, por el contrario, el creciente personalismo en el hemiciclo dominicano y la poca operatividad de las bancadas parlamentarias en la agregación de preferencias. En los doce años que comprende este estudio, más de la mitad de las propuestas que promovían intereses generales fueron elevadas a título individual por un solo diputado (52,7%), por lo que no han sido muchas las ocasiones en que el partido ha hablado como una sola voz colectiva, ni habitual el debate entre bancadas para orientar las políticas públicas. En la legislatura 2006-2010, solo el 37% de las propuestas que promovían

11. Proposiciones rechazadas: 127 en 1998-2002; 590 en 2002-2006, y 1247 en la legislatura 2006-2010. «Trámite de toma de consideración»: cuando la lectura en sesión del enunciado de las iniciativas registradas en el orden del día o su motivación por parte de los proponentes no haya dado motivo a impugnaciones, aplazamiento o peticiones de rechazo. La objeción de un diputado, apoyado por otro, dará lugar a que el Presidente tome el parecer de la Cámara sin necesidad de debate, sobre si se toma o no en consideración el asunto» (art. 74 del Reglamento Cámara de Diputados, 2010).

12. Con la alianza del oficialismo y su principal opositor en 2016, el PLD podría neutralizar estratégicamente la actividad concesional de su socio, ya que el Gobierno Compartido de Unidad Nacional PLD-PRD desdibuja las fronteras Gobierno-oposición, limitando el rédito electoral partidista de este tipo de acciones.

13. Algunos de los más populares son: «Comer es Primero» (20 USD/mes); «Incentivo a la Asistencia Escolar» (5 USD/mes); «Bono Gas» (6 USD/mes) y el «Bono Luz» (9 USD/mes).

intereses generales fueron elevadas a trámite por dos o más proponentes, mientras que este porcentaje alcanzaba el 54,6% en la legislatura 1998-2002. La misma tendencia personalista en el trabajo parlamentario se observa en las proposiciones de ley que otorgan beneficios de club y las que perseguían la concesión de una pensión a un elector. Como muestra la tabla 9, ambas fueron tramitadas individualmente en el 61% y 80% de los casos en 2006-2010, frente al 44% y 56% de la legislatura anterior 1998-2002.

TABLA 9.

ACTIVIDAD PROPOSITIVA SEGÚN NÚMERO DE PROPONENTES (%), 1998-2010

	General			Corporativa			Individual		
	98-02	02-06	06-10	98-02	02-06	06-10	98-02	02-06	06-10
Un proponente	42,8	55,1	60,3	44,5	47,7	61,4	56,7	72,8	80,4
Dos o más proponentes	54,6	36,0	37,7	54,6	51,3	38,6	43,2	27,3	19,5
Poder Ejecutivo	2,4	8,89	1,9	0,7	0,8	0	0	0	0
T	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia con datos de OAI-CD/RD.

El trabajo en solitario de los diputados dominicanos en las tareas de representación podría estar influenciado por el sistema de voto preferencial establecido en 2002 y por la magnitud del distrito. Bajo la modalidad de lista abierta los diputados tratan de diferenciarse del compañero de escaño asignando recursos para su circunscripción o elaborando leyes por las que reclamar crédito. Este deseo tiende a exacerbar el individualismo legislativo y disminuye el valor informativo de las posturas de los partidos (Carey, 2009; Muñoz, 2011). La magnitud promedio de los distritos dominicanos se sitúa en el rango de las circunscripciones pequeñas de 2 a 5 escaños (Nohlen, 2004: 60). Cuanto menor es la magnitud del distrito, mayor es la importancia de los electores en la carrera política de los diputados y menor el control de las cúpulas partidistas en el proceso. Las circunscripciones pequeñas estrechan la relación principal-agente y amplifican el localismo en la representación. Como demostrara Guevara (2004: 96) para el caso de Panamá, en escenarios de competición clientelar, carencia de servicios públicos y sectores marginales, un sistema electoral basado en distritos pequeños tiende a reproducir el particularismo.

La reforma constitucional de 2010 introdujo la figura del «diputado nacional por acumulación» en el Congreso de la República Dominicana, por lo que habría que esperar un menor particularismo en el ejercicio de las labores de representación de estos cinco nuevos legisladores que se unen a los 178 electos en las 32 circunscripciones provinciales. Este tipo de demarcación nacional superpuesta a la de nivel inferior, se establece como mecanismo corrector de la desproporcionalidad y para generar en los

partidos una visión de política nacional que los desligue de los intereses parroquiales de sus circunscripciones (García Díez, 2001). Aunque la actividad propositiva de estos cinco diputados queda fuera del espectro temporal de esta investigación, un primer análisis exploratorio de los datos apunta a que la circunscripción nacional parece limitar el particularismo en la representación¹⁴. Así, de las cincuenta iniciativas presentadas por estos diputados en su primer ejercicio, el 94 % de ellas promovían intereses generales.

Sin embargo, el mayor tamaño de la circunscripción no parece fomentar el trabajo de estos representantes en el seno de sus propias bancadas parlamentarias. La tabla 10 revela que –al igual que sus colegas diputados provinciales– los cinco diputados nacionales prefieren trabajar en solitario o con representantes de otras fuerzas políticas antes que con sus compañeros de partido. Por lo tanto, en el caso dominicano la mayor magnitud del distrito de la circunscripción nacional no parece afectar a los niveles de cohesión legislativa. La preferencia por la visibilidad personal del éxito de la gestión individual de la iniciativa (14 %) y la compartida con algunos compañeros (26 %) frente a la actuación conjunta de la bancada (0 %), podría obedecer a razones estratégicas de carrera política, pero también al tradicional faccionalismo que aqueja a los partidos dominicanos.

TABLA 10.

PROPOSICIONES DIPUTADOS CIRCUNSCRIPCIÓN NACIONAL SEGÚN NÚMERO DE PROPONENTES, 2010

Iniciativa Personal	Iniciativa Compartida	Iniciativa Partidista	Iniciativa Interpartidista
Diputado Nacional	Diputado Nacional + otros compañeros de partido	Diputado Nacional + grupo parlamentario	Diputado Nacional + diputados de todos los partidos
14% (7)	26% (13)	0% (0)	60% (30)
(N=50) 100%			

Fuente: elaboración propia con datos de OAI-CD/RD.

Aunque no son muchas las ocasiones en que diputados de partidos diferentes elevan iniciativas conjuntamente (PLD-PRD 6 % en 1998-2002, 2,9 % en 2002-2006 y 7 % en 2006-2010), esta actividad propositiva interpartidaria ofrece información acerca de la cooperación estratégica del presidencialismo pluralista dominicano. Sirva como ejemplo que en las elecciones legislativas de 2006 el PRD y el PRSC concurren en alianza electoral. Sin embargo, sus representantes solo elevaron a trámite cinco iniciativas de naturaleza general de forma conjunta, frente a las veinte ocasiones en que así lo hicieron el oficialista PLD y su opositor PRD (véase tabla 8). En 2002-2006 el PRD y el PRSC –enemigos históricos pero aliados en esta legislatura– colaboraron más para satisfacer los intereses particulares de los electores de sus distritos (44,4 %) que para proponer leyes generales (11 %)

14. Solo disponibles las iniciativas tramitadas en el periodo agosto 2010-agosto 2014.

(véase tabla 7). Estos datos revelan que el presidencialismo pluralista dominicano es una modalidad no programática en la que se comparte la gestión clientelar del Estado.

Representación atomizada y movilización clientelar

El destacado posicionamiento de la República Dominicana en los *rankings* regionales y mundiales que miden la intensidad de los intercambios de favores por votos, evidencia que los partidos dominicanos se han adaptado al escenario de la democratización conservando el estilo de la política de clientela y manejo patrimonial del Estado. Las tres ideologías caudillistas —el «peñagomismo» socialdemócrata, el «boschismo» estatista reformista y el «balaguerismo» populista— han evolucionado en la etapa de la consolidación hacia la convergencia ideológica y la competencia centrípeta (PELA, 2010). Su función movilizadora no programática gira en torno a su efectividad para distribuir bienes y la alternancia está marcada desde los ochenta por el desempeño macroeconómico. Las propuestas de los diputados para conceder pensiones a electores de su circunscripción al margen del sistema general de beneficiarios son ejemplo del asistencialismo particularista que menoscaba la universalidad de las políticas de protección y previsión. Estas futuras leyes *ad hoc* «con nombre y apellido» de los beneficiarios lesionan el principio de abstracción y generalidad del ordenamiento jurídico.

Para conocer cuál es el peso de este tipo de iniciativas asistencialistas en la actividad propositiva de los partidos con representación legislativa, se elabora un coeficiente que mide el exceso o defecto de actividad de los legisladores en relación al peso de la bancada de su partido en la Cámara¹⁵. Como muestran las tablas 11, 12 y 13, los representantes reformistas (PRSC) son los que promueven más intereses clientelares durante todos los años de vigencia del mandato de representación, a pesar de ser la fuerza con menor número de escaños¹⁶. La sobreactividad particularista de la bancada reformista confirmaría el impacto de la procedencia de las élites en los partidos «internamente movilizados» y su mayor vocación clientelar. En la transición a la política de masas, los actores que ocupaban posiciones en el régimen anterior tenderán a seguir utilizando el patronazgo para la movilización de sus bases con el cambio a la democracia (Shefter, 1994: 29). Estas decisiones de elección social y de organización adoptadas en momentos clave condicionan la orientación de la responsividad a largo plazo. El Partido Reformista (PR) fundado en 1963 por Joaquín Balaguer, hombre fuerte de la dictadura trujillista, se mantuvo en el poder por más de veinte años hasta que el fraude electoral de 1994 precipitara su salida negociada.

15. Se divide el porcentaje anual de proposiciones para conceder una pensión a un particular entre el porcentaje de escaños de esa fuerza política. El valor 1 indica proporción entre iniciativas y peso del partido en la Cámara de Diputados. Valores por debajo de 1 indican déficit de actividad y valores por encima de 1 exceso de actividad.

16. En 1998-2002 el PRSC controlaba el 10 % de los escaños, el 23 % en 2002-2006 y el 21 % en 2016-2010.

A partir de 2004 el PRD y el PRSC se alternan en la sobreactividad particularista. Los picos máximos en la tramitación parlamentaria de pensiones coinciden con años electorales (legislativas 1998 y 2002; presidencial 2008), lo que revelaría su posible uso como herramienta movilizadora y de recompensa por parte de los partidos de la oposición. La vocación particularista de la agregación de intereses en el sistema de partidos dominicano se observa también en las fuerzas políticas minoritarias. Tal es el caso del Partido Popular Cristiano (PPC) y de la Fuerza Nacional Progresista (FNP), ambos con coeficientes de actividad particularista de 8'42 (2002), 6'23 (2003) y 2'41 (2007) respectivamente. La actual oferta partidista supera la veintena de partidos; sin embargo, este número más que cuantificar el pluralismo democrático, es indicador de las disensiones partidistas y las ambiciones personalistas. La mayoría de los pequeños partidos aliados se han convertido en vehículos para acceder a las redes de patronazgo en las instituciones cedidas en la negociación dejando a un lado su vocación de gobierno¹⁷ (Benito y Lozano, 2016).

Además de la actividad propiamente normativa en el Congreso, los legisladores dominicanos ejercen de gestores de bienes públicos en sus distritos a través del Fondo de Gestión Social Legislativa. Esta asignación presupuestaria es conocida como «barrilito» (senadores) y «cofrecito» (diputados), aunque el primero de los apelativos es el que ha acaparado la designación popular. Mientras que los senadores reciben entre 9000 y 20 500 dólares mensuales dependiendo de la población de sus provincias, los diputados reciben entre 1200 y 2500. Si bien el sobrenombre de «barrilito» deriva del anglicismo *pork barrel*, no es una manifestación de este tipo de política en la que los legisladores estadounidenses compiten por atraer recursos para sus distritos, ya que en la versión dominicana es una asignación fija determinada por el número de habitantes de la provincia y la autonomía presupuestaria del Congreso dominicano. Hasta 2008 no existía control alguno sobre esta actividad que los legisladores realizaban a través de sus propias fundaciones. Desde entonces, estas donaciones han pasado a ser financiadas mensualmente con recursos públicos sin otro filtro institucional que el mero registro contable en el Congreso. Las asignaciones del «barrilito» se sitúan en la dinámica de la relación patrón-cliente de las tradicionales relaciones de patronazgo, en las que el cliente utiliza el canal particularizado de atención entre ambos para someter a la subjetividad del diputado la concesión del favor. Medicinas, alimentos, becas, materiales de construcción, sufragar las fiestas patronales o los uniformes deportivos de los clubes infantiles locales entre otros, son los destinos de estas regalías otorgadas por los legisladores de las que emanará el compromiso moral del elector de estar en deuda con el representante que le ayudó¹⁸.

17. Tras las elecciones de 2010, los aliados oficialistas obtuvieron el control de la Lotería Nacional (BIS), del INESPRES (PCR), del Instituto de Bienes Nacionales (PQDC) y de Exteriores (PRSC).

18. En uso de su posición mayoritaria en las instituciones y en lo que podría ser una nueva estrategia del PLD para neutralizar la labor concesional de la oposición, en octubre de 2014 la Presidencia de la Cámara retiró el «barrilito» de la gestión individual de los legisladores y se atribuyó su gestión directa. Con esta medida, el partido oficialista de turno pasará a ser el patrón único de la asistencia social legislativa a través de la figura de su presidente en la Cámara de Diputados.

TABLA 11.

PROPOSICIONES PARA CONCEDER PENSIONES SEGÚN PESO DE LA BANCADA, 1998-2002

1998*			1999			2000			2001			2002*												
Partido	N	%E	Coef.	Partido	N	%E	Coef.	Partido	N	%E	Coef.	Partido	N	%E	Coef.									
PLD	1	50,00	30,87	1.62	PRD	8	44,44	51,67	0.86	PRD	30	36,59	51,67	0.71	PRD	21	42,86	51,67	0.83	PRD	16	47,06	51,67	0.91
PRSC	1	50,00	10,73	4.66	PRSC	4	22,22	10,73	2.07	PRSC	23	28,05	10,73	2.61	PRSC	17	34,69	10,73	3.23	PRSC	14	41,18	10,73	3.84
					PLD	1	5,56	30,87	0.18	PLD	6	7,32	30,87	0.24	PLD	2	4,08	30,87	0.13					
					PLD/PRD	1	5,56	82,54	0.07	PPC	5	6,10	1,34	4,55	PRD/PRSC	3	6,12	62,39	0.10	PRD/PRSC	3	8,82	93,27	0.09
					PRD/PRSC	1	5,56	62,39	0.09	PLD/PRD	7	8,54	82,54	0.10	PLD/PRD/PRSC	2	4,08	93,27	0.04	PLD/PRD	1	2,94	82,54	0.04
					PRSC/PPC	1	5,56	12,07	0.46	PRD/PRSC	3	3,66	62,39	0.06	PPC	1	2,04	1,34	1.52					
					PLD/PRD/PRSC	1	5,56	93,27	0.06	PRD/PRD	3	3,66	93,27	0.04	PLD/PRD	1	2,04	82,54	0.02					
					PLD/PRD/PRSC/PPC	1	5,56	93,94	0.06	PRD/PRD/PRSC/UD	1	1,22	63,74	0.02	PRSC/PPC	1	2,04	95,27	0.02					
					PRD/PRD/PRSC/PPC/PRI	1	5,56	93,94	0.06	PRD/PRD/PRSC/UD	1	1,22	63,74	0.02	BIP/PPC									
										PRD/PPC	1	1,22	53,01	0.02	PNVC/UD/MIUCA/CD									
										PRD/BIP	1	1,22	52,34	0.02	PRD/PRD/PRSC	2	4,08	93,27	0.04					
										PRD/PPC/MIUCA	1	1,22	53,68	0.02	PPC	1	2,04	1,34	1.52					
										PLD/PRSC/PPC	1	1,22	42,94	0.03										
Total	2	100			Total	18	100			Total	82	100		Total	49	100			Total	34	100			

* Año 1998: 150 días, desde el 16 de agosto. Año 2002: 150 días, desde el 27 de febrero.

Fuente: elaboración propia con datos de OAI-CD/RD.

TABLA 12.

PROPOSICIONES PARA CONCEDER PENSIONES SEGÚN PESO DE LA BANCADA, 2002-2006

2002*		2003			2004			2005			2006*													
Partido	N	%E	Coef.	Partido	N	%	%E	Coef.	Partido	N	%	%E	Coef.											
PRD	15	27,78	48,00	0,58	PRD	63	43,15	48,00	0,90	PRD	49	61,25	48,00	1,28	PRD	37	62,71	48,00	1,31	PRD	23	41,07	48,00	0,86
PRSC	27	50,00	23,00	2,17	PRSC	47	32,19	23,00	1,40	PRSC	19	23,75	23,00	1,03	PLD	8	13,56	26,00	0,52	PRSC	14	25,00	23,00	1,09
PLD	2	3,70	26,00	0,14	PLD	4	2,74	26,00	0,11	PLD	2	2,50	26,00	0,10	PRSC	7	11,86	23,00	0,52	PLD	10	17,86	26,00	0,69
PPC	3	5,56	0,66	8,42	PLD/PRD/PRSC	9	6,16	97,00	0,06	PPC	1	1,25	0,66	1,89	PRD/PRSC	5	8,47	97,00	0,09	PRD/PRD/PRSC/ENP	3	5,36	98,33	0,05
PLD/PRD	3	5,56	74,00	0,08	PRD/PRSC	10	6,85	71,00	0,10	PRD/PPC	1	1,25	48,66	0,03	PRSC	1	1,69	49,00	0,03	ENP	2	3,57	1,33	2,69
PRD/PRSC	2	3,70	71,00	0,05	PPC	6	4,11	0,66	6,23	PRD/PRSC/PPC	1	1,25	97,66	0,01	PRSC	1	1,69	97,66	0,02	PRD/PRSC	1	1,79	71,00	0,03
PRSC/ENP	1	1,85	24,33	0,08	PLD/PRD	4	2,74	74,00	0,04	PRD/PRSC	4	5,00	97,00	0,05	PRSC	1	1,79	97,00	0,02	PLD/PRD/PRSC	1	1,79	97,00	0,02
PRSC/PPC	1	1,85	23,66	0,08	ENP	1	0,68	1,33	0,51	PRD/PRSC	3	3,75	71,00	0,05	PRSC/PPC/ENP	1	1,79	98,99	0,02	PRD/PRSC/ENP	1	1,79	72,33	0,02
Total	54	100			Total	146	100			Total	80	100			Total	59	100			Total	56	100		

* Año 2002: 150 días, desde el 16 de agosto; Año 2006: 150 días, desde el 27 de febrero.

Fuente: elaboración propia con datos de OAI-CD/RD.

TABLA 13.
PROPOSICIONES PARA CONCEDER PENSIONES SEGÚN PESO DE LA BANCADA, 2006-2010

	2006*			2007			2008			2009			2010*																
	Partido	N	%	%E	Coef.	Partido	N	%	%E	Coef.	Partido	N	%	%E	Coef.														
PLD	7	35,00	52,81	0,66	PRSC	13	35,14	21,35	1.65	PRSC	5	50,00	21,35	2.34	PLD	9	42,86	52,81	0,81	PLD	2	22,22	52,81	0,42					
PRD	6	30,00	24,16	1.24	PLD	12	32,43	52,81	0,61	PLD	2	20,00	52,81	0,38	PRD	9	42,86	24,16	1.77	PRD	3	33,33	24,16	1.38					
PRSC	3	15,00	21,35	0,70	PRD	9	24,32	24,16	1.01	PRD	2	20,00	24,16	0,83	PRSC	3	14,29	21,35	0,67	PRSC	2	22,22	21,35	1.04					
PLD/ PRD	1	5,00	76,00	0,07	FNP	1	2,70	1,12	2.41	PLD/ PRSC	1	10,00	73,95	0,14						PLD/ PRD/ PRSC					2	22,22	97,00	0,23	
PRD/ PRSC	1	5,00	45,00	0,11	PLD/ PRD	1	2,70	76,00	0,04																				
PRSC/ PPC	1	5,00	21,50	0,23	PLD/ PRD/ PRSC	1	2,70	97,00	0,03																				
PLD/ PRD/ PRSC	1	5,00	97,00	0,05																									
Total	20	100			Total	37	100			Total	10	100			Total	21	100			Total	9	100							

* Año 2006: 150 días, desde el 16 de agosto. Año 2010: 150 días, desde el 27 de febrero.

Fuente: Elaboración propia con datos de OAI-CD/RD.

CONCLUSIONES

Este trabajo propone una clasificación del grado de inclusividad de las proposiciones de ley para identificar la mayor o menor vocación particularista de la función normativa. El indicador sugerido permite acercarse a la labor de representación más cercana en tiempo al acto de delegación entre principal-agente y, por tanto, menos afectada por los filtros institucionales, que tienden a desvirtuar el mandato (*agenda setting*, conquista de apoyos, vetos entre facciones de una misma bancada...). Los datos muestran que el mandato de representación en la República Dominicana tiene un marcado *focus* distrital y está guiado por la defensa de intereses localistas. La vinculación de las élites al territorio convierte al diputado dominicano en un bróker resolutivo en el distrito más que en un agente propositivo en el Congreso Nacional.

El estudio revela el predominio de la interacción de los «empresarios políticos» y «servidores del distrito» (Siavelis y Morgenstern, 2008), en la que el diputado ejerce de *conseguidor* de derechos selectivos y favores personales. La función normativa se singulariza menoscabando la abstracción que garantiza la previsibilidad y seguridad jurídica en un Estado de derecho. La promoción de intereses parroquiales y la escasa fiscalización apuntarían a una distribución de tareas que confirmaría en el país el «secreto de la ineficiencia» (Amorim y Santos, 2003) en la relación Legislativo-Ejecutivo y la marginalidad del Legislativo dominicano en la formulación de políticas relevantes de alcance nacional. En este escenario, la representación se atomiza en un mar de particularismos que no pone en peligro la fluidez institucional ni el liderazgo nacional. La promoción legislativa de intereses empresariales por la vía de exenciones contraviene el criterio de generalidad en la distribución de las cargas públicas en materia fiscal impositiva, mientras que el papel de gestores de pensiones y mecenas que otorgan regalías a través del «barrilito» desvirtúa sus funciones de representación acercándolas a unas más propias de la Administración. La legislación individualista y su labor asistencial en los distritos profundizan la desmaterialización de la política social (Adelantado y Scherer, 2008), reconduciéndola a un acto de altruismo paternalista no sujeto a control de legalidad o justicia social, pero fundamental en la carrera política de los legisladores para mantener a sus clientelas. La politización de su distribución lesiona la universalización de los resultados democráticos del mandato de representación.

Tal como ha identificado la literatura en otros escenarios, el papel de *conseguidor* y el ejercicio en solitario de las funciones de representación de los legisladores dominicanos podrían estar influenciados por la naturaleza del financiamiento de los partidos, la propia clase política y el sistema electoral. Sin embargo, el efecto de la magnitud del distrito no parece estar tan claro en el país, ya que si bien la actividad propositiva de los cinco diputados nacionales revela una menor vocación concesional, esta no se realiza en el seno de la bancada. La responsividad particular es la opción estratégica elegida por los actores dominicanos en el marco de un sistema de partidos no programáticos y vinculación racional directa entre políticos y electores en el país. Los datos

confirman que el escenario de oportunidad que genera el juego de minorías y mayorías del partido oficialista de turno no es tan determinante como la decisión de elección social adoptada por cada partido. En este sentido, el PRSC es el que más proposiciones de ley particularistas somete a trámite parlamentario, independientemente de su fuerza como partido opositor en la Cámara, mientras que el PRD lo hace con fines movilizadores en escenarios propicios pero altamente competitivos –en 2004, año de elecciones presidenciales y en las que pierde el control del Ejecutivo– y en escenarios electorales más adversos como el de 2010, cuando pierde el control del Legislativo. El PLD es el que muestra una mayor vocación generalista, ya que cuando este partido controla el Ejecutivo disminuye el número de proposiciones de ley de naturaleza individual.

El cambio de actitud parroquial hacia otra más orientada a consideraciones de índole nacional observado en la legislatura 2010-2016 podría estar determinado por los juegos de veto que resultan del peso de las mayorías y los intereses de las elites políticas. Como advirtieron Cox y Morgenstern (2001) en su estudio sobre México, Brasil y Argentina, este punto de inflexión en un legislativo marginal y fines distributivos (Lowi, 1964) como el dominicano, podría deberse al cambio de escenario de una «mayoría parroquial venal», a otro de «mayoría subordinada» en la actual coyuntura de dominio de las instituciones del oficialista PLD con doce años consecutivos en el poder. Teniendo en cuenta la tesis de Bertino (2013) sobre los sistemas bicamerales incongruentes, cabría esperar un comportamiento más particularista en los senadores dominicanos elegidos por mayoría simple en distritos uninominales que en los diputados aquí estudiados electos bajo reglas proporcionales. A pesar de ello, no es posible afirmar el carácter reactivo del Poder Legislativo en la República Dominicana ya que este trabajo no considera la tasa de aprobación de las 1863 proposiciones de ley elevadas a trámite en el periodo estudiado.

El descenso de la actividad clientelar distributiva de las proposiciones de ley en la Cámara de Diputados con fines asistencialistas en las legislaturas de mayoría del PLD no parece ir de la mano de una mayor actividad de vocación redistributiva cuando este partido ocupa el Ejecutivo. La política social de las últimas administraciones del oficialista PLD se ha caracterizado por la relevancia decreciente de la provisión universal redistributiva frente al auge protagónico de la asistencia de focalización individual. La baja incidencia absoluta de los programas de transferencias monetarias –con las tasas de filtración y sub cobertura más altas de América Latina (BID, 2016: 50)– cuestiona el carácter inclusivo de la política social en la República Dominicana.

A pesar del menor peso del parlamento en los regímenes presidenciales, este trabajo demuestra que el Legislativo es un agente con voluntad tanto para la distribución estratégica (asignación selectiva) como para la redistribución (universalización). El predominio de una u otra dependerá de los incentivos que se generen en la dinámica partidista, institucional y en la relación con el Ejecutivo. La tipología presentada a partir del caso dominicano de presidencialismo dominante (Zovatto y Orozco, 2008: 51), abre nuevas líneas de investigación que ponderen el papel del Legislativo en otras democracias de competencia clientelar bajo diseños presidencialistas puros

como México; con matices parlamentarios como Paraguay, o parlamentarizados como Argentina y Colombia¹⁹.

Referencias

- Acemoglu, Daron y James Robinson. 2006. *The economic origins of democracy and dictatorship*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Adelantado, José y Elenise Scherer. 2008. «Desigualdad, democracia y políticas sociales focalizadas en América Latina», *Revista Chilena de Administración Pública*, 11: 117-134.
- Amorim, Octavio y Fabiano Santos. 2003. «The Inefficient Secret Revisited: Legislative Input/Output of Brazilian Deputies», *Legislative Studies Quarterly*, 28: 449-479. Disponible en: <https://doi.org/10.3162/036298003X200962>.
- Andeweg, Rudy y Jacques Thomassen. 2005. «Modes of political representation: toward a new typology», *Legislative Studies Quarterly*, 30 (4): 507-528. Disponible en: <https://doi.org/10.3162/036298005X201653>.
- Ansolabehere, Stephen y James Snyder. 2003. «Party control of state government and the distribution of public expenditures», *Scandinavian Journal of Economics*, 108 (4): 547-569. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9442.2006.00470.x>.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2016. ¿Cómo se redistribuyen los recursos públicos en República Dominicana?. Santiago de Chile: División de protección social y salud.
- Barreda, Mikel y Leticia Rodríguez. 2015. «Los diputados en sus distritos y en el Congreso: ¿representación desde arriba o desde abajo?», *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 9: 11-33.
- Benito, Ana B. y Rotsay Rosales. 2011. «Marco normativo del sistema de partidos en República Dominicana: las reglas del juego interpartidario e intrapartidario», en PFGP (ed.), *Diagnóstico sobre la situación del sistema de partidos en República Dominicana 2005-2010*. Santo Domingo: USAID, IIDH-CAPEL.
- Benito, Ana B. 2015a. *Clientelismo en democracia: factores explicativos de la política particularista en la República Dominicana* [tesis doctoral]. Universidad de Salamanca, Salamanca.
- Benito, Ana B. y Wilfredo Lozano. 2016. «Viejos patrones y nuevos actores. Evolución del sistema de partidos en la República Dominicana», en F. Freidenberg (ed.), *Los sistemas de partidos en América 1978-2015* (pp. 397-443). Ciudad de México: UNAM.
- Bertino, María P. 2012. «La producción legislativa como variable dependiente. Agenda de investigación en América Latina», en *Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política*. Montevideo: Asociación Uruguaya de Ciencia Política.

19. En 2010 República Dominicana, Argentina, México, Paraguay y Panamá lideraban en este orden la «Escala de Clientelismo en América Latina» elaborada por LAPOP.

- Bertino, María P. 2013. «¿Legisladores o representantes? Evidencia sobre la producción legislativa en bicameralismos de las provincias argentinas». Instituto de Iberoamérica, Documentos de Trabajo, 7. Salamanca: Instituto de Iberoamérica.
- Bogliaccini, Juan A. y Juan P. Luna. 2016. «Deflecting my burden, hindering redistribution. How elites influence tax legislation in Latin America», en *The Political economy of Social Protection Systems*. UNU-WIDER, Working Paper, 92.
- Boucoyannis, Deborah. 2015. «No Taxation of Elites, No Representation. State Capacity and the Origins of Representation», *Politics and Society*, 43 (3): 303-332. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0032329215584765>.
- Carey, John M. 2009. «Ingeniería electoral. ¿Qué nos muestran las investigaciones sobre los efectos anticipados de las reformas electorales?», en A. Fontaine *et al.* (eds.), *Reforma del sistema electoral chileno*. Santiago de Chile: PNUD.
- Chasquetti, Daniel. 2008. *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: evaluando la difícil combinación*. Montevideo: Ediciones Cauce.
- Cox, Gary, Scott Morgenstern y Leandro Wolfson. 2001. «Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina», *Desarrollo Económico*, 163 (41): 373-393. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/3456006>.
- Centro Regional de Estrategias Económicas Sostenibles (CREES). 2013. Estadísticas. Disponible en: <http://www.crees.org.do/es/>.
- De la Calle, Luis. 2005. «Carreteras y votos: el PSOE y las políticas territoriales de construcción de coaliciones de apoyo, 1982-1996». *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 4 (1): 65-96.
- De la Cruz, Serafino. 2011. «Continúa la fragmentación del país». *Observatorio Político Dominicano*. Santo Domingo: Funglode. Disponible en: <http://www.opd.org.do>.
- Eisenstadt, Shmuel y Rene Lemarchand. 1981. *Political clientelism, patronage and development*. Beverly Hills: Sage.
- Ellis, Andrew, Jesús Orozco y Daniel Zovatto. 2009. *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial. Making Presidentialism Work*. Ciudad de México: IDEA, UNAM.
- Fairfield, Tasha. 2010. «Business Power and Tax Reform. Taxing Income and Profits in Chile and Argentina», *Latin American Politics and Society*, 52 (2): 37-71. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2010.00081.x>.
- García Montero, Mercedes. 2008. *Instituciones y actividad legislativa en América Latina*. Documentos CIDOB, 23. Barcelona: CIDOB.
- García Montero, Mercedes. 2009. *Presidentes y Parlamentos. ¿Quién controla la actividad legislativa en América Latina?* Madrid: CIS.
- García Díez, Fátima. 2001. «Reformas electorales y sistemas de partidos parlamentarios en América Central». *América Latina Hoy*, 27: 37-65.
- Gilens, Martin. 2012. *Affluence and Influence. Economic Inequality and Political Power in America*. Princeton: Princeton University Press.
- Guevara, Carlos. 2004. «Calidad de la representación política y tamaño de las circunscripciones electorales: una comparación de las asambleas panameñas de 1945 y 1999», *Revista de Ciencia Política*, 24 (2): 94-115.

- Guzmán, Abel. 2017. «Financiamiento de la campaña coloca al PLD y a su cúpula en situación difícil», *Periódico Diario Libre*, 3-6-2017. Disponible en: <https://www.diariolibre.com/noticias/politica/financiamiento-de-la-campana-coloca-al-pld-y-a-su-cupula-en-situacion-dificil-CX7246602>.
- Hagopian, Frances. 2005. «Derechos, representación y la creciente calidad de la democracia en Brasil y Chile», *Política y Gobierno*, 12 (1): 41-90.
- Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS). 2015. *Estadísticas*. Disponible en: <http://www.idss.org.do/>.
- Indridason, Indridi H. 2007. «Duration of Coalition Bargaining: The Impact of Particularistic Politics», en *Annual Meeting of the Midwest Political Science Association*. London: MPSA.
- Kitschelt, Herbert y Daniel M. Kselman. 2011. «Organizational Extensiveness and Political Clientelism», en *Workshop on Democratic Accountability Strategies*. Durham: Duke University.
- Kitschelt, Herbert y Steven Wilkinson. 2012. «Vínculos entre ciudadanos y políticos: una introducción». Instituto de Iberoamérica, Documentos de Trabajo, 11. Salamanca: Instituto de Iberoamérica.
- Krehbiel, Keith. 2004. «Legislative organization», *Journal of Economic Perspectives*, 18 (1): 113-128. Disponible en: <https://doi.org/10.1257/089533004773563467>.
- Kuznets, Simon. 1955. «Economic growth and income inequality. *American Economic Review*, 45: 1-28.
- LAPOP. 2010. *The Americas Barometer by the Latin American Public Opinion Project*.
- Landé, Carl. 1977. «The dyadic basis of clientelism», en S. Schmidt *et al.* (eds.), *Friends, followers and factions: A reader in political clientelism*. Los Ángeles: University California Press.
- Lanzaro, Jorge. 2003. *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Lowi, Theodore J. 1964. «American business, public policy, case studies, and political theory», *World Politics*, 16 (4): 677-715. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2009452>.
- Mainwaring, Scott y Shugart Mathew. 2002. *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Barcelona: Paidós.
- Mejía, Andrés, Aníbal Pérez-Liñán y Sebastián Saiegh. 2009. «Las bases partidarias de la legislación particularista en Ecuador y Paraguay», en F. Freidenberg y M. Alcántara (eds.), *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*. Ciudad de México: TEDF.
- Meltzer, Allan y Scott Richard. 1981. «A rational theory of the size of government», *Journal of Political Economy*, 89 (5): 914-927. Disponible en: <https://doi.org/10.1086/261013>.
- Muñoz, Juan M. 2011. «Sistema electoral y personalismo de los diputados hondureños». *Boletín Datos de Opinión Elites Parlamentarias Latinoamericanas*, 30.

- Nitcher, Simeon. 2008. «Vote buying or turnout buying? Machine politics and the secret ballot», *American Political Science Review*, 102 (1): 19-31. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0003055408080106>.
- Nohlen, Dieter. 2004. *Sistemas electorales y partidos políticos*. Ciudad de México: FCE.
- PELA (2010). *Proyecto Élités Parlamentarias*, Manuel Alcántara (dir.). Universidad de Salamanca.
- Piattoni, Simona. 2001. *Clientelism, Interests, and Democratic Representation: The European Experience in Historical and Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139175340>.
- Pitkin, Hanna F. 1967. *El concepto de representación política*. Madrid: CEPC.
- Quinn, Dennis P. y Robert Y. Shapiro. 1991. «Business Political Power. The Case of Taxation», *American Political Science Review*, 85 (3): 851-874. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1963853>.
- Ramírez, Adriana. 2010. «El sistema de partidos multinivel en estados unitarios: la competencia electoral en República Dominicana (1978-2010)», Working Paper, Universidad de Salamanca.
- Rosas, Guillermo y Kirk Hawkins. 2008. «Turncoats, true believers, and turnout: Machine politics in the absence of vote monitoring», Washington University in St. Louis and Brigham Young University [inédito].
- Seddon, Jessica, Alejandro Gaviria, Ugo Panizza y Ernesto Stein. 2002. «Political Particularism around the World». BID Working Paper, 463. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Shefter, Martin. 1994. *Political parties and the State. The American Historical Experience*. Princeton: Princeton University Press.
- Shepsle, Kenneth y Marc Bonchek. 1997. *Analyzing politics. Rationality, Behavior and Institutions*. Nueva York: W. W. Norton.
- Siavelis, Peter y Scott Morgenstern. 2009. «Reclutamiento y selección de candidatos en América Latina: un marco para el análisis», en F. Freidenberg y M. Alcántara (eds.), *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*. Ciudad de México: TEDF.
- Stokes, Susan. 2005. «Perverse Accountability. A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina», *American Political Science Review*, 99 (3): 315-325. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0003055405051683>.
- Suárez, Nelson. 2013. *Primer Informe de monitoreo aplicación de la Ley de Función Pública No. 41 de 2008 y su Reglamento*. Santo Domingo: PC.
- Taylor Michelle y Chris Díaz. 1999. «Who Gets Legislation Passed in a Marginal Legislature and is the Label Marginal Legislature Still Appropriate? A Study of the Honduran Congress», *Comparative Political Studies*, 32 (5): 589-625. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0010414099032005003>.
- Zelaznik, Javier. 2012. «Agenda presidencial y apoyo legislativo», en A. Mustapic, A. Bovencchi y J. Zelaznik (coords.), *Los legisladores en el Congreso argentino: prácticas y estrategias*. Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella.

Zovatto, Daniel y Jesús Orozco. 2008. *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. Ciudad de México: UNAM-IDEA.

Presentado para evaluación: 7 de febrero de 2017.

Aceptado para publicación: 29 de mayo de 2017.

ANA B. BENITO

ana.benito@cepc.es

Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca. Investigadora postdoctoral del Programa García Pelayo en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC) de España. Línea de investigación: determinantes institucionales y partidistas del particularismo y la corrupción legislativa en América Latina.

Voluntariedad, género e interés por la política en el asociacionismo de Japón. Un estudio de caso

Voluntariness, gender and interest in politics in Japanese associationism. A case study

KYOKO ITO-MORALES

Universidad de Granada

RAFAEL VÁZQUEZ-GARCÍA

Universidad de Granada

Cómo citar/Citation

Ito-Morales, K. y Vázquez-García, R. (2017). Voluntariedad, género e interés por la política en el asociacionismo de Japón. Un estudio de caso. *Revista Española de Ciencia Política*, 44, 181-207. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.44.07>

Resumen

Los estudios sobre la participación en asociaciones cívicas voluntarias muestran una relación positiva con la participación política. Este trabajo estudia si el tipo de participación (voluntaria o no) se relaciona de la misma manera con el nivel de interés por los asuntos sociopolíticos, usando para ello evidencias del caso de Japón. Los resultados apuntan que la distinción entre participación voluntaria y no voluntaria resulta especialmente relevante para el caso de los hombres. Asimismo, los resultados indican que las variables de recursos del modelo de voluntarismo cívico parecen ser las más relacionadas con el interés por la política, excepto en el caso de las mujeres, donde no se sigue la misma pauta.

Palabras clave: participación cívica, asociaciones voluntarias, voluntarismo cívico, diferencias de género, interés político, Japón.

Abstract

Studies on participation in voluntary civic associations show a positive relationship with political participation. This work examines whether the type of participation (voluntary or not) is related to the level of interest in socio-political issues in the same way. To that aim, it uses evidences from the case of Japan. The results suggest that the distinction between voluntary and non-voluntary participation is especially relevant for men. Likewise, the results indicate that

the resource variables of the civic voluntarism model seem to be the most strongly related to the interest in politics; but the same pattern is not followed in the case of women.

Keywords: civic participation, voluntary associations, civic voluntarism, gender gap, political interest, Japan.

INTRODUCCIÓN

La potencial relación positiva entre la participación en asociaciones cívicas y sus efectos beneficiosos sobre el funcionamiento de la democracia ha sido largamente estudiada (Tocqueville, 2003; Putnam *et al.*, 1993; Putnam, 2000; Warren, 2001; Newton, 1999; Etzioni, 1993; Etzioni *et al.*, 1994; Verba *et al.*, 1995; 2002; Boix y Posner, 1998; Cohen y Rogers, 1992, entre otros). Desde el célebre libro *La democracia en América* de Tocqueville (2003, del original de 1835-1840) sobre las asociaciones y su papel democratizador en la vida de los Estados Unidos de América, a los trabajos de Almond y Verba (1963), o los más recientes de Putnam *et al.*, (1993) y Putnam (2000), con su famosa tesis sobre el capital social, las asociaciones voluntarias han sido percibidas de forma positiva por su papel como «escuelas de democracia». Sin embargo, el grado de «voluntariedad» o «no voluntariedad» en la involucración en estas asociaciones se ha venido ignorando, con pocas excepciones como las de Ellison y Sherkat (1995), o de Ayala (2000). No obstante, en este trabajo sostenemos que la voluntariedad o no de los miembros en las asociaciones cívicas afecta al aprendizaje de las habilidades cívicas y al interés en política. Para testar esta hipótesis, se analiza la relación empírica entre voluntariedad o no voluntariedad de la participación en las asociaciones cívicas voluntarias y el interés en política con datos de encuesta. Los resultados del análisis muestran una clara relación entre dichas variables. Por otra parte, si bien se reseñan diferencias en relación con el género, estas no resultan tan explícitas ni tan contundentes. El trabajo pretende subrayar la necesidad de seguir indagando en los efectos negativos hacia un interés por los asuntos públicos que puede tener la falta de voluntariedad real y efectiva a la que se enfrentan los ciudadanos de algunos sistemas políticos como el caso de Japón, al tiempo que alentar una mayor profundización en torno a las diferencias de género para explicar el recurrente excepcionalismo femenino que suele observarse en muchas sociedades y no solo en la japonesa.

Con este objetivo se comienza con una reflexión teórica en torno a la relación entre voluntariedad participativa en el seno de las asociaciones y los efectos sobre el interés por la política. Seguidamente se justifica la singularidad de Japón como objeto de estudio y se presentan sus particularidades históricas, sociales y políticas a la hora de abordar el estudio de la vida cívica y el asociacionismo. En la segunda parte del artículo, tras detallar tanto el modelo explicativo como el diseño y la metodología de la investigación, nos centraremos en el análisis y la discusión de los resultados.

VOLUNTARIEDAD, NO VOLUNTARIEDAD Y EL INTERÉS EN POLÍTICA: CONSIDERACIONES TEÓRICAS

El centro de interés de este trabajo es si la voluntariedad o no voluntariedad para participar en unas asociaciones cívicas afecta a los miembros de las asociaciones en relación con su interés político. Desde una posición republicana cívica, entendemos que el correcto desarrollo de las democracias depende en buena medida de la implicación política de los ciudadanos, y para que estos estén involucrados en los asuntos públicos hace falta un cierto interés por los temas sociopolíticos; es decir, el interés por la política debiera constituir un elemento consustancial a la democracia (Barber, 1984; Bellah *et al.*, 1987).

Existen diversas modalidades de mostrar y ejercer el interés por la política: votar, donar dinero a los partidos políticos, asistir a las campañas o reuniones políticas, etc. No obstante, hay otras maneras más indirectas de acercarse a la vida política. Las teorías de la sociedad civil, el capital social y el voluntarismo cívico plantean el potencial de las asociaciones voluntarias como mecanismo para encauzar el interés político y la participación, puesto que ellas podrían promocionar en sus miembros el interés y la capacidad para poder vincular sus preocupaciones cercanas con los problemas más lejanos (abstractos), confiar en otros miembros para trabajar juntos y adquirir habilidades cívicas como organizar reuniones, hacer presentaciones públicas o escribir cartas a los políticos, entre otras posibilidades (Persell *et al.*, 2001; Putnam *et al.*, 1993; Putnam, 2000; Verba *et al.*, 1995).

La práctica totalidad de los estudios que muestran este tipo de efectos positivos de las asociaciones cívicas voluntarias parecen presuponer que los participantes o voluntarios están involucrados en ellas siempre de forma voluntaria. La libertad de asociación y participación es un derecho fundamental en la democracia liberal, y aun los defensores de la sociedad civil para la mejora de la democracia basan, por lo general, sus pensamientos en la tradición liberal. Por lo tanto, la cuestión de voluntariedad y de no voluntariedad se considera como una premisa resuelta de antemano. No obstante, como argumenta Bell (2016), existen factores culturales, mayoritariamente no occidentales, que afectan a la prioridad y posibilidad real de libertad, planteando que a menudo los miembros de esas culturas aceptan la participación en asociaciones cívicas por obligación más que por su convencimiento (*ibid.*:150).

Entendemos la sociedad civil como el área de actividades sociales que incluye las instituciones y asociaciones cívicas que generalmente se consideran asociaciones voluntarias tales como organizaciones de calidad, organizaciones sin ánimo de lucro, movimientos sociales, organizaciones religiosas, asociaciones de vecinos, clubes de deportes, asociaciones de profesores y padres y madres, asociaciones profesionales, grupos de consumidores, etc., y a menudo se refieren a los participantes en ellas como voluntarios. Se trata de un espacio de asociaciones que actúan en la sociedad, pero que se sitúan en algún lugar intermedio entre el individuo y su esfera privada y las relaciones públicas y mercantiles (Vázquez, 2010: 44).

El reconocimiento más reciente de la sociedad civil y las asociaciones cívicas se origina a partir de los debates entre la universalidad del liberalismo argumentada por Rawls (1971), y las réplicas de los filósofos políticos republicanos como Sandel (1998), además de la situación política sociológica del final de los años ochenta, con la caída del bloque comunista, que abrió las oportunidades de participación en política en estas zonas (Vázquez, 2010: 78).

Otros autores ponen el énfasis en la responsabilidad social como forma de reparar una sociedad fragmentada por la falta de virtudes cívicas (Etzioni, 1993; Bell, 2016). Persell y otros subrayan el papel regulador ético y moral de las asociaciones de la sociedad civil y el rol educativo de sus miembros para que desarrollen lealtad y confianza entre ellos, enseñen prácticas sociales como urbanidad y cooperación, y cuiden la seguridad de sus miembros y de la sociedad (Persell *et al.*, 2001: 206). Las habilidades positivas que se esperan adquirir a través de esas asociaciones son, entre otras: trabajar juntos, cooperar unos con otros para lograr metas comunes, pensar más allá de sí mismos, cuidar de los asuntos más lejanos de sus comunidades cercanas o interesarse en los asuntos sociopolíticos. Es por ello que decimos que la sociedad civil es escuela de virtudes (Rosenblum, 1998: 26) y las asociaciones cívicas voluntarias son escuelas de democracia (Morales, 2002: 498).

El concepto y las definiciones de capital social son variados y eso provoca cierta confusión y pérdida de poder explicativo en la teoría (Maan, 2011: 10). En este trabajo asumimos la versión ofrecida por Putnam *et al.*, (1993), y Putnam (2000) y el argumento consistente en defender la relación positiva entre participación en asociaciones voluntarias y la mejora de la calidad de la democracia. Según su definición, el capital social hace referencia a las conexiones entre los individuos y las redes sociales, así como de las normas de reciprocidad y de confianza que nacen de ellas (Putnam, 2000: 19). La idea consiste en que para que se desarrollen los hábitos y capacidades mencionados, los partidarios de las virtudes del capital social crean que las asociaciones cívicas voluntarias poseen precisamente esta potencialidad para educar a sus miembros cívicamente, estimular que ellos relacionen sus intereses privados con los asuntos comunes o sociales y, finalmente, tengan capacidad para promocionar una participación activa en la política de su país y su democracia (Cohen y Rogers, 1992; Pateman, 1970; Putnam *et al.*, 1993; Putnam, 2000; Warren, 2001; Newton, 1999; Etzioni, 1993; Etzioni *et al.*, 1994; Verba *et al.*, 1995; Verba *et al.*, 2002; Boix y Posner, 1998).

Wollebaek y Selle (2002; 2003) dudan, no obstante, de la perentoria necesidad de capital social generado entre los miembros de asociaciones voluntarias a través de los contactos «cara a cara» en los que Putnam pone un énfasis e importancia especial, y demuestran que la participación en estas asociaciones mediante una participación pasiva representada por la contribución económica también mejora el capital social y la participación en la política.

Por último, se presenta el modelo de voluntarismo cívico o también llamado modelo socio-económico-estado (modelo-SES) de Verba *et al.* (1995). Según ellos, la participación política depende no solo del involucramiento de los ciudadanos en las asociaciones e instituciones políticas sino también en instituciones sociales como la

familia, escuelas, lugares de trabajo, asociaciones voluntarias e instituciones religiosas (iglesias), puesto que también estos ámbitos ofrecen posibilidades de adquirir habilidades cívicas, circunstancias y decisiones de vida que marcan formas y maneras de participar en las actividades políticas. Para ellos, la adquisición de las habilidades cívicas es muy importante porque esas habilidades comunicativas y de organización, como planear y organizar reuniones, escribir cartas y hacer presentaciones o discursos, son transformables en los ámbitos políticos y disponen a los ciudadanos a utilizar su tiempo y dinero eficazmente en la vida política, lo que animaría a que estén interesados en política y participen en ella (Verba *et al.*, 1995: 304).

La pregunta principal que plantean todos estos modelos explicativos es: «¿Por qué algunas personas participan en la política y otras no?». Y las razones posibles para los no participantes pueden ser «porque no pueden», «porque no quieren», o «porque nadie pregunta» (Verba *et al.*, 1995: 15). Así, estos autores se concentran en analizar las variables de recursos (conocimiento y habilidades, dinero y tiempo), las redes de reclutamiento y la motivación (o la orientación sobre la política), y concluyen que los mismos están relacionados con la participación política (Burns *et al.*, 2001: 33, 365; Schlozman *et al.*, 2012: 18-21). El modelo de voluntarismo cívico es interesante para el presente estudio porque se menciona singularmente la importancia de la motivación: para que los ciudadanos estén activos en política necesitan tener un cierto nivel de motivación y deseo, es decir, la voluntariedad para participar en ella (Verba *et al.*, 1995: 391). Sin embargo, la evidencia proveniente de encuestas no es completamente concluyente, puesto que la mayor parte de los estudios no disponen de suficientes casos como para analizar la relación entre involucrarse en asociaciones sociales y el interés en la política (*ibid.*, 1995: 392).

De este modo, surge la pregunta acerca de si la voluntariedad de participación en las asociaciones voluntarias no requiere estudios más profundos que cuestionen más ampliamente la suposición de que todos los participantes en las asociaciones voluntarias tienen el mismo grado de voluntariedad. Esto es, cabría preguntarse si todas las personas involucradas de una u otra forma en asociaciones voluntarias lo hacen desde la plena voluntariedad democrática como libre elección o, por el contrario, se encuentran impelidas a hacerlo por distintos condicionantes sociales, familiares, culturales, etc. Desde el estudio de Tocqueville (2003) sobre la sociedad americana, muchos de los investigadores sobre el capital social han dado por hecho que las asociaciones benéficas para la mejora de la democracia son siempre de carácter voluntario. La común asunción es que el sector voluntario es el protagonista de la sociedad civil, y en él no deben incluirse las relaciones familiares, el mercado ni el Estado, y además, se presupone no influido por estas esferas (Newton, 1999: 10). Los miembros de las asociaciones voluntarias se unirían por sus libres decisiones, puesto que hacer trabajo voluntario significa elegir su acción sin espera de compensación monetaria, aunque vaya más allá de sus obligaciones básicas (Ellis y Campbell, 2005: 4; Burns *et al.*, 2001: 4); por lo tanto, los voluntarios no deben estar obligados por las autoridades o las culturas. Además, podría añadirse que los voluntarios estarían igualmente conectados por una estructura horizontal que asegurase la igualdad entre los miembros (Verba *et al.*, 2002).

Sin embargo, la voluntariedad de los miembros de las asociaciones no parece que esté garantizada siempre de forma completa. Podría plantearse la existencia de miembros que están participando en sus actividades no porque quieran sino porque no pueden evitarlo. En algunos de sus trabajos, Dekker y Halman han identificado tres razones por las que la gente participa en asociaciones voluntarias: a) las personas especialmente involucradas en el activismo con los niños suelen hacer trabajos voluntarios para niños porque ellos mismos demandan similares tipos de servicios; b) la gente que vive en las zonas rurales participa a menudo en actividades voluntarias, puesto que los servicios necesitados generalmente ofrecidos por las autoridades locales no llegan hasta esos lugares, por lo que no hay más remedio que cooperar unos con otros para cubrir la falta de servicio, y c) hay también personas que simplemente quieren trabajar voluntariamente por su deseo de trabajar para el bien común (Dekker y Halman, 2003: 6). Sin embargo, algunos autores como Wollebaek y Selle argumentan que generalmente los motivos personales y «egoístas» son más frecuentes como causas de participación en asociaciones voluntarias mientras que las razones más «altruistas» serían mucho menos comunes (2003: 78).

En realidad, hay gente que hace trabajos dentro de las asociaciones voluntarias, pero no necesariamente por su voluntad, sino más bien por necesidad. Es decir, la motivación o la voluntariedad altruista para la participación en las asociaciones voluntarias tal como explican Ellis y Campbell (2005) o Burns (2001) no es siempre afirmativa. Resulta muy complicado en ocasiones determinar cuándo personas participan en actividades cívicas sociales bajo su libre voluntad y cuándo sin voluntad. Igualmente es posible que cambie la voluntariedad de pertenencia en las asociaciones voluntarias a no voluntariedad a lo largo del tiempo. Por ejemplo, alguien que ya es miembro de una asociación voluntaria y participa en ella de forma voluntaria, pero que debido a algunos cambios vinculados a situaciones sociodemográficas como la edad, el nivel de ingresos, el nivel de educación, etc., o bien a situaciones de relaciones humanas dentro de la asociación, experimenta el paso de una voluntariedad a una no voluntariedad. Los participantes pasivos eligen un tipo de participación de este tipo para defender su autonomía individual, pero algunos cambios de situación personal, motivación y recursos disponibles, etc., puede que conviertan a los participantes pasivos en activos (Wollebaek y Selle, 2003: 82). Burns *et al.* (2001: 5) también reconocen que la diferenciación entre participación voluntaria y el empleo pagado es muy borrosa. Otros factores tales como la educación recibida, las orientaciones familiares, las experiencias previas de trabajos voluntarios o la religiosidad, también afectan a la voluntariedad o no voluntariedad. Verba *et al.* (1997) y Burns *et al.* (2001) se interesan especialmente en la diferencia de género sobre la motivación o voluntariedad en el asociacionismo. Podríamos afirmar que desde el punto de vista teórico-filosófico de la tradición liberal, es muy difícil y complejo justificar la «voluntariedad» o «no voluntariedad» asociativa. Tal vez por ello, podríamos suponer que la ausencia de debates sobre la voluntariedad y no voluntariedad en los estudios previos se debe a la dificultad para justificar la voluntariedad teóricamente.

Aun así, si buscamos en la literatura fuera del ámbito liberal, concretamente en el Este Asiático, existen algunas interpretaciones alternativas. Bell (2006; 2016) destaca la prioridad de las obligaciones sociales y familiares sobre los derechos de participación

política en los países con influencia del confucianismo. Beng-Huat (1999: 573) admite que la tradición confuciana justifica el poder autoritario sobre los individuos para que se sientan obligados a formar parte de un grupo o una comunidad con el propósito de mantener la armonía social. Además, Chan (1997: 40) añade que la mayoría de los asiáticos del este se identifican con tal estilo de participación. La falta de desarrollo de sociedad civil sostenida por las asociaciones voluntarias, tal como se define en la teoría liberal occidental, estaría provocada por ese contexto cultural diferente (Tu, 1996: 8). En esta cultura, la participación en las asociaciones cívicas es frecuentemente obligatoria, aunque esas asociaciones se categoricen dentro de las asociaciones voluntarias en las encuestas sociales convencionales.

Esta investigación no pretende profundizar en el debate filosófico-teórico acerca de la voluntariedad y no voluntariedad, aunque se reconoce de antemano la dificultad de una justificación teórica partiendo del liberalismo. Tampoco se pretende extender los debates sobre la universalidad de las teorías occidentales en otras sociedades como el mundo asiático, sino concentrarse en el análisis de la influencia de la voluntariedad o no voluntariedad de los participantes de asociaciones cívicas sobre el interés por la política, y su posible efecto distinto entre hombres y mujeres.

Existen algunos estudios que han tratado el factor de voluntariedad y no voluntariedad y las asociaciones cívicas. Ellison y Sherkat (1995) buscan razones y condiciones socioculturales que favorecen la existencia de las instituciones no voluntarias. Sus enfoques se concentran en las iglesias americanas de los afroamericanos, y los resultados muestran que las iglesias afroamericanas en las zonas rurales del sur se caracterizan por ser «semi-no-voluntarias», es decir, la participación en las actividades de la congregación está fuertemente motivada por las normas sociales o la presión social, por tener los aspectos de multifuncionalidad y centralidad simbólica, además de por la ausencia de recursos seculares para posiciones sociales, asistencia social y la falta de liderazgo, mientras que la participación en las iglesias afroamericanas en las zonas urbanas es más voluntaria (Ellison y Sherkat, 1995: 1416-1419). Aunque su investigación se centra en las iglesias afroamericanas, las características, condiciones y ambientes mencionados de las instituciones semi-no-voluntarias son compartidas con otras asociaciones generalmente categorizadas como voluntarias tales como asociaciones de vecinos, asociaciones de profesores y padres y madres y asociaciones profesionales en algunos países o algunas zonas, con lo cual sería interesante extender su estudio a otras asociaciones cívicas.

Otra investigación llevada a cabo por Ayala trata la diferencia entre los miembros de asociaciones voluntarias e involuntarias sobre la participación en política. Cuestionando los resultados de los estudios de Verba *et al.* (1995) sobre las habilidades cívicas, Ayala estudia la diferencia entre asociaciones voluntarias y los grupos formados en el lugar de trabajo concluyendo que los miembros de asociaciones voluntarias muestran más participación activa en la política que los de los grupos involuntarios (Ayala, 2000). Los grupos formados voluntariamente, pero que se sitúan en el lugar de trabajo tienden a ser menos voluntarios y los miembros actúan con menor voluntariedad debido a la naturaleza laboral de las relaciones, puesto que cualquier decisión que se tome podría estar sometida a vigilancia y escrutinio y, por ende, significar un riesgo en

su estabilidad laboral. Por lo tanto, las habilidades que uno puede aprender en los grupos voluntarios relacionados con el lugar de trabajo nunca van a ser las mismas que se pueden adquirir en las asociaciones voluntarias que se sitúen al margen de las relaciones laborales. De igual modo, en las asociaciones voluntarias exógenas al trabajo se podrían desarrollar más habilidades cívicas que en el seno de los grupos relacionados con el lugar laboral, donde se tendería a promocionar más las habilidades vinculadas y necesarias para esas actividades laborales (Ayala, 2000: 101). Se concluye, por tanto, que debería tenerse en cuenta que la *motivación* (cursiva en el texto original) que se encuentra detrás de la participación en diferentes asociaciones, mediatiza la relación entre participación en asociaciones y la participación política (Ayala, 2000: 109).

Por último, Tiefenbach y Holdgrün (2015) analizan dos bases de datos diferentes sobre la sociedad japonesa y descubren que la voluntariedad para participar en las asociaciones de vecinos está correlacionada con mayores niveles de implicación social y compromiso cívico. Este estudio muestra que la participación política y la participación en la comunidad a través de las asociaciones voluntarias generan capital social y altos niveles de felicidad entre sus miembros. De este modo, enfocan su análisis en las asociaciones de vecinos en Japón porque les ofrecen posibilidades de analizar los tres aspectos mencionados (Tiefenbach y Holdgrün, 2015: 73-77). Además, muestran que las diferencias de género tienen influencia en la voluntariedad y no voluntariedad de participación en las asociaciones cívicas y la felicidad. En este sentido, una ya abundante literatura ha mostrado previamente que las mujeres parecen estar menos interesadas en la política que los hombres (Pérez-Fuentes, 1990; Delli Carpini y Keeter, 1992; Inglehart y Norris, 2003; Wilson, 2007; Verge y Tormos, 2012; Fraile y Gómez, 2017). Algunos factores podrían ayudar a explicar ese hallazgo: la falta de tiempo por cuidar a los niños además de trabajar, el cuidado de la familia que absorbe la capacidad física y mental para preocuparse de la política, la estructura tradicional patriarcal de familia que discrimina las funciones de las mujeres, la falta de recursos socioeconómicos o el proceso de socialización que hace que las mujeres tengan menos oportunidades en el ámbito político (Burns *et al.*, 2001: 7-8).

Parece quedar claro después de todo lo anterior que, aunque los presupuestos liberales en los que se asienta la mayor parte de las teorías del capital social y de la participación asociativa asumen *de facto* la voluntariedad consciente y la libertad jurídica de los individuos para vincularse a los procesos participativos, no es desdeñable el número de factores que potencialmente podrían distorsionar el carácter voluntario de este compromiso. Circunstancias sociales, históricas, económicas, comunitarias o relacionadas con el género cuestionan no pocas veces la aceptada voluntariedad plena de las decisiones para ser partícipes en los mecanismos asociativos.

JAPÓN COMO OBJETO DE ESTUDIO Y SUS PARTICULARIDADES

Para examinar el efecto de la voluntariedad o no voluntariedad en las asociaciones cívicas sobre el interés por la política hemos elegido el caso de Japón. La sociedad

japonesa parece contener un importante número de asociaciones y grupos cívicos voluntarios con falta de voluntariedad, tal y como ocurriría en el caso ejemplificado de las asociaciones de vecinos (Yamazaki, 1999; Torigoe, 1994; Tanaka, 2000).

La mayoría de los académicos están de acuerdo en que no se puede comparar la sociedad civil japonesa con las del mundo occidental, puesto que son distintas (Schwartz y Pharr, 2003; Pekkanen, 2004, 2006; Kingston, 2004; Vinken, *et al.*, 2010). La imagen de sociedad civil japonesa que se puede encontrar en la bibliografía más reciente puede dividirse en dos tipos: por un lado, la sociedad civil en Japón es poco activa, sin asociaciones secundarias relevantes; por otro, hay que quienes defienden la existencia de un buen número de asociaciones y grupos locales activos y con vida. Esa confusa imagen está causada por unas características particulares de las asociaciones cívicas en Japón. Por ejemplo, muchas asociaciones pequeñas, especialmente los grupos locales, tienen un rasgo informal (Pekkanen, 2006), y otras, aun siendo más formales y grandes, mantienen una relación de interdependencia con las autoridades o gobiernos locales (Schwartz y Pharr, 2003; Haddad, 2007, 2010). Además, numerosas asociaciones se sostienen no por la unidad voluntaria de sus miembros, sino más bien por la presión social (Pekkanen, 2004; 2006).

Las asociaciones de vecinos, entre otras, son las más representativas de las asociaciones cívicas con las características típicas japonesas: son más de 300 000 y se encuentran a lo largo de toda la geografía japonesa (Pekkanen, 2006). Supuestamente, son asociaciones voluntarias independientes y autónomas para favorecer el autogobierno de barrio, pero a la vez están promocionadas por las autoridades locales y el Gobierno central para poder transferir información a barrios vecinos con efectividad o reducir el coste de los servicios sociales. A todo ello se suma que la presión social o la cultura tradicional colectivista obliga de alguna manera a la mayoría de personas en Japón a que formen parte de ellas (Yamazaki, 1999: 30-31; Torigoe, 1994: 9). Por otro lado, a pesar de la existencia de numerosas asociaciones voluntarias, a los japoneses parece que no les interesa participar en asuntos políticos, aunque muchas asociaciones cívicas con profunda relación de interdependencia con los gobiernos (incluyendo las asociaciones de vecinos) estén estrechamente relacionadas con temas políticos. Todo ello sugiere que los japoneses prefieren que los problemas políticos estén en manos de los políticos profesionales (Vinken *et al.*, 2010: 7).

De otro lado, las mujeres tienen muy poca presencia en la política japonesa. Si hablamos de representación política, según el informe de la Unión Interparlamentaria de 2015¹, el porcentaje de las mujeres en la Cámara Baja en Japón es solo del 9,5 % y en la Cámara Alta del 15,7 %. En el ranking total de representación parlamentaria femenina, Japón ocupa el puesto 114 de 140 países, muy por debajo de la media y el peor de los países desarrollados. Algunos estudios muestran asimismo que el nivel de participación en actividades sociopolíticas no electorales por parte de las mujeres es

1. Disponible en: <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>.

bajo (Takeda, 2010; Masuyama y Yamada, 2008; Ōyama, 2002). Pekkanen (2006: 183) muestra a su vez que las organizaciones de mujeres en Japón son especialmente débiles en cuanto a presencia. Gelb (2003) hace hincapié en el sistema político institucional, que desfavorece la participación política de las mujeres japonesas, mientras Pye y Pye (1985) argumentan que la influencia cultural, sobre todo el confucianismo, divide los roles sociales por género y las mujeres no están designadas para la política. LeBlanc (1999: 69) observa una presión social particularmente importante en las madres para mantenerse fuera de la arena política. Sin embargo, en la actualidad las mujeres japonesas van cambiando sus comportamientos políticos progresivamente. Así, un reciente estudio muestra que las mujeres están participando más activamente en la política, especialmente en asuntos relacionados con sanidad, seguridad de alimentos y cuidado de niños, si bien se trata de una tendencia relativamente nueva, surgida después del gran terremoto de Japón Oriental en 2011 y la contaminación radioactiva causada por él (Holdgrün y Holthus, 2014).

En resumen, las teorías de la sociedad civil, el capital social y los modelos occidentales de voluntarismo cívico deben enfrentarse a un importante desafío a la hora de analizar la incidencia del voluntarismo cívico en Japón y su incidencia en el interés por la política. Y ello por cuatro razones: a) la falta de voluntariedad en algunas asociaciones voluntarias; b) la falta de interés en la política en general; c) la falta de voluntariedad en la participación cívica, que se correlaciona con el bajo interés por la política, y, por último, d) las diferencias de género que parecen afectar igualmente al nivel de interés en la política además del efecto de la voluntariedad o no.

MODELO EXPLICATIVO, DISEÑO Y METODOLOGÍA

A partir de las anteriores consideraciones y teniendo en cuenta los estudios mencionados en la sección anterior, las asociaciones cívicas japonesas con sus particularidades constituye una oportunidad para estudiar unos temas que requieren, en cualquier caso, de investigaciones más a fondo. Así, se ha diseñado esta investigación con los siguientes objetivos:

1. Estudiar la relación entre participación en las asociaciones cívicas y el interés en la política en el caso de Japón.
2. Comprobar si la voluntariedad o no voluntariedad de participar en las asociaciones cívicas afecta al interés en política en Japón.
3. Identificar si existen diferencias de género relevantes

En cuanto a las hipótesis, la primera sigue las teorías de sociedad civil y capital social y voluntarismo cívico, es decir, la existencia de una correlación positiva entre la participación en las asociaciones cívicas y el interés en política. Por lo tanto:

H0. Las personas que participan en las actividades cívicas tienen más interés en la política en Japón.

Segundo, a partir de esta hipótesis, y asumiendo que las asociaciones cívicas japonesas se caracterizan por la falta de voluntariedad de participación, se puede afirmar que los motivos de los participantes en las asociaciones voluntarias en Japón no siempre coinciden con su libre voluntad. En consecuencia, las motivaciones de involucrarse en actividades voluntarias o relacionarse con los miembros de las mismas, las actitudes e intereses de contribuir en las actividades y, finalmente, la facilidad de ampliar sus intereses sociales a problemas sociales más grandes –a saber, interesarse en los asuntos sociopolíticos–, pueden variar dependiendo de la voluntariedad o la no voluntariedad para participar en las asociaciones cívicas. Así pues, se plantea la siguiente hipótesis:

H1. La participación en asociaciones aumenta siempre el interés por la política, tanto en el caso de la participación voluntaria como en el de la no voluntaria.

Al mismo tiempo, como hemos presentado a través de los estudios de Burns *et al.* (2001); Tiefenbach y Holdgrün (2015); Takeda (2010); Masuyama y Yamada (2004), y Ōyama (2002), la relación entre la voluntariedad de la participación en las asociaciones secundarias y el interés por la política será distinta para hombres y mujeres, de lo que se deduce la hipótesis siguiente:

H2. El efecto de la voluntariedad de la participación en asociaciones sobre el interés por la política es de distinta magnitud para hombres y mujeres.

Para dar respuesta a los objetivos planteados, utilizamos la base de datos National Survey of Lifestyle Preferences (Encuesta Nacional sobre las Preferencias de Estilos de Vida –ENPEV–, kokumin seikatsu senkō do chōsa)². Desde 1995, la Oficina de Gabinete del Gobierno japonés realiza las encuestas ENPEV. Los enfoques de las encuestas varían de un año a otro considerando los intereses de los ciudadanos y el ambiente social.

La presente investigación se basa en la encuesta de ENPEV realizada en marzo de 2012 y publicada en junio de 2013, la más reciente de la serie disponible. Además, es una de las pocas encuestas que contiene variables que preguntan directamente sobre la voluntariedad o no voluntariedad de participar en las actividades cívicas. La encuesta de 2013 tiene su enfoque en la percepción y la opinión declarada de los ciudadanos sobre las actividades cívicas y las asociaciones voluntarias que la Oficina de Gabinete japonesa denomina «el nuevo público común (*Atarashii kōkyō*)». En el procedimiento aleatorio en dos etapas y estratificado, unos 4000 hombres y mujeres japoneses de edades entre quince y ochenta años fueron elegidos para participar en esta encuesta. Está

2. El resumen de las encuestas realizadas se puede consultar visitando la página siguiente (disponible sólo en japonés): <http://www5.cao.go.jp/seikatsu/senkoudo/senkoudo.html>.

realizada por una agencia delegada por la Oficina de Gabinete, y los examinadores de la misma empresa visitaron a los participantes para explicar la encuesta y recoger las respuestas (modalidad de administración cara a cara). Finalmente, unas 2802 personas completaron los cuestionarios y la tasa de respuesta fue del 70,1 %.

Para conocer el interés por la política, que es la variable dependiente de nuestra investigación, se utiliza la pregunta sobre el grado de acuerdo o desacuerdo con la afirmación: «Yo tengo interés en los problemas sociales y los asuntos políticos más que otras personas», ofreciéndose a los encuestados una escala con cuatro posibles respuestas: 1. Totalmente de acuerdo. 2. Más o menos de acuerdo. 3. Más o menos en desacuerdo. 4. Totalmente en desacuerdo. La utilizamos como variable numérica para la estimación.

Como variables independientes hemos utilizados varias. Así, para saber la densidad de la participación en las asociaciones cívicas, se crea una variable que mide la suma de las actividades cívicas de participación preguntadas en el cuestionario (actividades de educación, cuidar a los niños, desarrollar la comunidad, prevención de crímenes y desastres, cuidar a los mayores y bienestar, actividades académicas y deportes, medioambiente, rescate y recuperación de desastres, cooperación internacional, actividades relacionadas con la reconstrucción del gran terremoto del este de Japón, promoción de las TIC, desarrollo de la habilidad de trabajo, protección del interés de los consumidores y otras). Estas modalidades participativas incluyen formas de participación directa en ellas, participación por utilizar los servicios de ellas, y la participación mediante donación.

Además, construimos una serie de variables dicotómicas para medir la voluntariedad e involuntariedad de participar en las actividades mencionadas. Los criterios utilizados para dividir entre voluntariedad y no voluntariedad son acordes con la definición de los miembros de asociaciones voluntarias presentada anteriormente (Ellis y Campbell, 2005: 4 y Burns *et al.*, 2001: 4). Así, si los encuestados eligen alguna de las siguientes razones para participar en las actividades cívicas: «Porque siento una motivación en mi vida», «porque quiero contribuir a la sociedad», «porque disfruto participando en ellas», o «porque puedo hacer amistades», se les da un valor de 1 como variable de voluntariedad de participación. En cambio, si contestan «porque tienen que ayudarse mutuamente», «porque quiero aumentar ingresos» o «porque es obligatorio participar puesto que los cargos turnan», se les da un valor de 0 como variable de no voluntariedad de participación. De esta forma, la conversión de la variable en numérica nos permite aplicar los supuestos de la regresión lineal.

En cuanto a las variables de control, se incluyen las variables socio-demográficas que constituyen los habituales factores que tener en cuenta a la hora de predecir el interés por la política (edad, sexo, ingreso anual de la familia³, estado civil, el número de hijos, la profesión laboral, y los tipos de contrato laboral). Estimamos el efecto de la voluntariedad en el interés por la política a través de una ecuación de regresión lineal.

3. El ingreso anual de la familia categoriza con: 1= menos de 2 000 000 yenes; 2= menos de 4 000 000 yenes; 3 = menos de 6 000 000 yenes; 4 = menos de 8 000 000 yenes; 5 = menos de 10 000 000 yenes; 6 = menos de 12 000 000 yenes; 7 = 14 000 000 yenes, y 8 = más de 14 000 000 yenes.

ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

La tabla 1 muestra que cuanto más participación cívica, mayor interés por la política. No obstante, la magnitud del efecto es pequeña (0.072). De igual forma, a mayor número de hijos, menor interés en política. Estos resultados corroboran el modelo SES de voluntarismo cívico. Así, los que tienen más recursos económicos (mayores

TABLA 1.
REGRESIÓN LINEAL DE INTERÉS EN POLÍTICA (VS. PARTICIPACIÓN EN ACTIVIDADES CÍVICAS)

(Variable independiente)		
Participación en actividades cívicas	0.072 (0.004)	***
(Variables de control)		
Sexo	0.14 (0.034)	***
Edad	0.278 (0.001)	***
Ingresos de la familia	0.105 (0.01)	***
Casado/a	-0.008 (0.056)	
Número de hijos/as	-0.074 (0.019)	**
Hijos/as menores de 6	0.04 (0.06)	
Director/a, ejecutivo/a o alta habilidad	0.117 (0.096)	**
Contrato a tiempo completo	0.134 (0.091)	*
Contrato a tiempo parcial	0.059 (0.103)	
Amo/a de casa	0.092 (0.097)	
Estudiante	0.067 (0.115)	
Sin trabajo	0.119 (0.096)	**

F=20.746***; R2 Ajustada=0.093; error típico=0.754; n=2492.

Nota: Para cada variable se muestra el coeficiente de regresión estandarizado y el error típico entre paréntesis. ***p<0.01, **p<0.05, *p<0.10

Fuente: elaboración propia a partir de Oficina de Gabinete, Gobierno de Japón, 2013.

ingresos familiares o personas con contrato a tiempo completo que aseguren la estabilidad económica), más habilidades cívicas (cargos ejecutivos o de dirección con mayores redes sociales) y más tiempo libre (se puede interpretar que las personas sin trabajo son mayoritariamente jubilados y tienen más tiempo libre, al contrario que los que tienen más niños, lo que implicaría una mayor falta de tiempo libre), tienden a expresar más interés por los temas políticos.

La edad aparece como la variable explicativa con un mayor peso. La posible explicación puede que esté relacionada con el tiempo libre, ya que el ser mayor, probablemente en situación de jubilación, implicaría una mayor disposición de tiempo libre para dedicarse a leer, informarse, hablar, pensar e interesarse en la política. Por último, se confirma un mayor interés por la política en los hombres que en las mujeres, en línea con la literatura previa (Verba *et al.*, 1997; Burns *et al.*, 2001; Tiefenbach y Holdgrün, 2015; Takeda, 2010).

En resumen, estos resultados permiten confirmar la H0 (influencia positiva de la participación en actividades cívicas sobre el interés en la política), si bien la magnitud de su efecto es pequeña en comparación con la de otras variables. Podríamos afirmar que la participación cívica tiene menos influencia sobre el aumento del interés por la política en el caso de Japón; sin embargo, al no contar con resultados para otros países utilizando la misma evidencia, no podemos afirmar una excepcionalidad japonesa en este sentido. Al mismo tiempo, resulta necesario señalar el posible problema de lo endógeno de efectos entre variables y la dificultad para discernir entre los efectos recíprocos de la causalidad entre las distintas variables consideradas. Esto es, la participación cívica en asociaciones puede ser tanto causa como efecto del interés por la política. Aun así, la evidencia apunta a favor de la hipótesis de Vinken *et al.* (2010) respecto de la falta de interés en los asuntos políticos entre los japoneses en general.

En segundo lugar, analizamos si el factor de voluntariedad o no voluntariedad sobre la participación en actividades cívicas afecta al grado de interés por la política. A la especificación de la ecuación previa se añaden la variable dicotómica de voluntariedad (valor 1 = genuina voluntariedad). Introducimos tres modelos diferentes para intentar dar respuesta a las hipótesis 1 y 2 (H1 y H2). El modelo 1 es el modelo básico de regresión lineal que considera a las variables de participación cívica y voluntariedad de la participación como variables independientes. Como se muestra en la tabla 2, la participación en actividades voluntarias sigue mostrándose positiva y significativa. Además, el resto de variables sociodemográficas y económicas producen efectos muy similares sobre el interés por la política a los obtenidos como resultado en la tabla 1. En cambio, el efecto tanto de la voluntariedad como de la no voluntariedad no parece ser relevante, lo que apunta a que no hay suficiente evidencia como para aceptar H1. Podría convenirse que es más bien el efecto de la participación en asociaciones, al margen de que podamos desentrañar la genuina voluntariedad de participación en las mismas, el que ha de considerarse relevante para entender el impacto sobre el interés por la política. Esto es algo que han constatado, por otra parte, la mayor parte de los estudios culturalistas referidos al papel socializador y potenciador de las virtudes cívicas de los mecanismos internos del compromiso asociativo.

TABLA 2.

REGRESIÓN LINEAL DE INTERÉS EN POLÍTICA (VS. VOLUNTARIEDAD Y NO VOLUNTARIEDAD)

(Variables independientes)	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Participación en actividades cívicas	0.128** (0.009)	0.078 (0.034)	0.153** (0.031)
Voluntariedad para la participación (1: voluntario; 0: no voluntario)	-0.067 (0.059)	0.024 (0.108)	-0.114 (0.022)
Sexo	0.142*** (0.058)		
Edad	0.356*** (0.002)	0.358*** (0.011)	0.389 (0.005)
Ingresos de la familia	0.133** (0.013)	0.168** (0.028)	0.128 (0.036)
Casado/a	-0.072 (0.156)	-0.120 (0.184)	-0.081 (0.182) ***
Número de hijos/as	-0.218 (0.043) ***	-0.298 (0.059) ***	-0.178 (0.054) **
Hijos/as menores de 6	0.034 (0.098)	0.113* (0.156)	0.012 (0.134)
Director/a, ejecutivo/a o alta habilidad	0.133 (0.278)	0.356** (0.291)	-0.035 (0.348) **
Contrato a tiempo completo	0.293** (0.172)	0.498*** (0.256)	0.114* (0.219)
Contrato a tiempo parcial	0.009 (0.216)	0.032 (0.379)	-0.047 (0.287)
Amo/a de casa	0.156* (0.234)	0.228** (0.356)	0.018 (0.271)
Estudiante	0.174** (0.253)	0.222** (0.384)	0.101 (0.049)
Sin trabajo	0.123 (0.260)	0.421*** (0.293)	0.178* (0.387)
F	7.943***	4.634***	3.937***
R ² Ajustada	0,183	0,169	0,145
Error típico	0,694	0,647	0,683
N	597	307	290

Nota: para cada variable se muestra el coeficiente de regresión estandarizado y el error típico entre paréntesis ***p<0.01, **p<0.05, *p<0.10.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Oficina de Gabinete, Gobierno de Japón, 2013.

Finalmente, observamos las posibles diferencias por razón de sexo en el efecto de la voluntariedad sobre el interés por la política. Lo hacemos siguiendo la técnica utilizada por Burns *et al.* (2001) de subdividir la estimación para hombres y para mujeres dada la diferencia en los procesos de socialización que a veces influyen a los hombres y no a las mujeres y viceversa (Burns *et al.*, 2001: 39). Los modelos 2 y 3 de la tabla 2 muestran esta estimación⁴. El modelo 2 cuenta solo las muestras de hombres y el 3 de mujeres. En el modelo 3, la variable de no voluntariedad en la participación cívica resulta significativa en un sentido negativo. Es decir, la no voluntariedad en la participación cívica para las mujeres, así como su menor interés en los asuntos políticos, pese a que no es la variable más discriminante. Respecto al resto de variables, para el caso del modelo 2 las que parecen nuevamente significativas coinciden mayormente con las del modelo 1; esto es, concretamente las variables sociodemográficas económicas. Este resultado apoya la importancia de los recursos sociodemográficos y económicos que se argumenta en el modelo de voluntarismo cívico.

Por otro lado, el modelo 3, al margen de la consideración anterior, apenas presenta variables explicativas significativas que sean útiles para revelar los factores influyentes del interés en política, por lo que tampoco coinciden con algunos de los hallazgos sobre el voluntarismo cívico. Por lo tanto, los estudios señalados previamente sobre la indiferencia política en general de las mujeres japonesas (Masuyama y Yamada, 2004; Oyama, 2002; Takeda, 2010) serían más compatibles con el resultado del modelo 3. También se podría interpretar que la apatía política de las mujeres en Japón es mucho mayor que el factor de voluntariedad o de no voluntariedad respecto del interés hacia cuestiones sociopolíticas. En conclusión, el factor de voluntariedad o no voluntariedad muestra menos relevancia sobre el nivel de interés por la política; precisamente, se observa solo este efecto en el caso de las mujeres. Por ello podría confirmarse la segunda parte de H2.

CONCLUSIONES

En este estudio se han examinado algunas de las hipótesis clásicas de las teorías de la sociedad civil, el capital social y el voluntarismo cívico que sostienen la idea del poder de las asociaciones cívicas para aumentar el interés por la política y promocionar la participación política. Hemos intentado cuestionar la afirmación manifestada en muchas de esas teorías acerca de la idea de que las asociaciones cívicas voluntarias están siempre unidas por las voluntades de sus miembros. Existe un número importante de miembros de estas asociaciones que mantienen su participación al estar presionados

4. Como puede observarse, se ha replicado la estimación en la tabla 1 separadamente para hombres y mujeres, obteniéndose que el efecto de la participación en asociaciones es muy parecido para los dos géneros, tal y como se constata igualmente en la tabla 5 del anexo.

socialmente, culturalmente o por otros motivos. De este modo, hemos propuesto dos hipótesis generales para comprobar estas teorías utilizando el caso de Japón. Asumimos como premisa que se trata de un espacio donde se observan asociaciones cívicas organizadas no esencialmente de forma voluntaria, sino donde la involucración de los individuos podría explicarse más bien por la costumbre, la estructura social o la conveniencia política.

La primera conclusión del presente trabajo es que si bien la participación en las diversas actividades cívicas fomenta el interés en la política, en el caso de la sociedad japonesa no resulta especialmente llamativa la relación entre ambas variables. Otras variables sociodemográficas económicas muestran una relación empírica de mayor magnitud. En segundo lugar, en cuanto a la voluntariedad o la no voluntariedad de participación en las actividades cívicas, no se ha podido constatar una incidencia clara de las mismas en el caso de Japón. No obstante, cuando se analizan los grupos de hombres y mujeres por separado, si bien la voluntariedad en ambos grupos no muestra una influencia relevante, la no voluntariedad muestra una cierta mayor incidencia sobre el nivel de interés por la política en el caso de las mujeres, con lo que confirma que la no voluntariedad en la participación en actividades cívicas afecta negativamente al nivel de interés en la política. Otros factores relacionando con el interés por la política coinciden aproximadamente con los hallazgos de las tesis del voluntarismo cívico, salvo el caso de las mujeres. En conclusión, si bien de forma provisoria, podemos señalar que la voluntariedad (o no voluntariedad) sí es relevante a la hora de entender las causas del interés en la política.

En sociedades como la japonesa, que incluyen muchas asociaciones cívicas voluntarias, pero donde el grado de influencia de la voluntariedad y la no voluntariedad parece tener importancia –causado, muy probablemente, por sus costumbres, cultura o presión social–, el sistema sociopolítico sí que cuenta para su funcionamiento con esas asociaciones y actividades cívicas. Sin embargo, la ausencia de voluntariedad para participar en esas asociaciones no parece fomentar la capacidad de los ciudadanos para relacionar los problemas en sus comunidades cercanas con los más lejanos, para así tomar conciencia de las cuestiones nacionales o internacionales, y finalmente interesarse en asuntos sociales y políticos en general.

La apatía política o la participación obligada pueden poner en riesgo la democracia de un país. La importancia del poder de las asociaciones cívicas voluntarias como escuelas de democracia debe enfrentarse al hecho de que los miembros de las mismas no deben ser obligados o presionados para pertenecer a ellas. Igualmente, si la indiferencia política es observada solo entre una población limitada –en nuestro concretamente en las mujeres–, hay que continuar investigando las causas y razones de las diferencias de género, con el objetivo de que la participación cívica sea auténticamente equilibrada y representativa de toda la población. Hay que admitir, por tanto, que los resultados de esta investigación no son suficientemente sustanciales para apoyar en su totalidad la hipótesis de la influencia de la falta de voluntariedad, además de las diferencias de género. Quedamos a la espera de obtener más recursos para avanzar en los análisis y desarrollar estas y futuras hipótesis.

AGRADECIMIENTOS

Los autores muestran su agradecimiento a la Oficina de Gabinete del Gobierno de Japón por ofrecerles y facilitarles el uso de los datos de la ENPEV 2012.

Referencias

- Almond, Gabriel y Sidney Verba. 1963. *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Princeton: Princeton University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/9781400874569>.
- Ayala, Louis. 2000. «Trained for democracy: The differing effects of voluntary and involuntary organizations on political participation», *Political Research Quarterly*, 53 (1): 99-115. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/106591290005300105>.
- Barber, Benjamin R. 1984. *Strong democracy: Participatory politics for a new age*. Berkeley: University of California Press.
- Bell, Daniel. 2006. *Beyond liberal democracy: Political thinking for an east Asian context*. Princeton, N. J.: Princeton University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/9781400827466>.
- Bell, Daniel. 2016. «Communitarianism», en Edward N. Zalta (ed.), *The Stanford encyclopedia of philosophy (summer 2016 edition)*. Disponible en: <http://plato.stanford.edu/archives/sum2016/entries/communitarianism/>.
- Bellah, Robert N., Richard Madsen, William M. Sullivan, Ann Swidler and Steven M. Tipton. 2007. *Habits of the Heart: Individualism and Commitment in American Life*. Berkeley: University of California Press.
- Beng-Huat, Chau. 1999. «‘Asian-values’ discourse and the resurrection of the social», *East Asia Cultures Critique*, 7 (2): 573-592. Disponible en: <https://doi.org/10.1215/10679847-7-2-573>.
- Boix, Carles y Daniel N. Posner. 1998. «Social capital: Explaining its origins and effects on government performance», *British Journal of Political Science*, 24 (4): 686-693. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0007123498000313>.
- Burns, Nancy, Kay L. Schlozman y Sidney Verba. 2001. *The private roots of public action: Gender, equality and political participation*. Cambridge, Massachusetts; London: Harvard University Press.
- Chan, Joseph. 1997. «An alternative view», *Journal of Democracy*, 8 (2): 35-48. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/jod.1997.0018>.
- Cohen, Joshua y Joel Rogers. 1992. «Secondary associations and democratic governance», *Politics and Society*, 20 (4): 393-472. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0032329292020004003>.
- Dekker, Paul y Loek Halman. 2003. *The values of volunteering: cross-cultural perspectives*. New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-1-4615-0145-9>.

- Delli Carpini, Michael X. y Scott Keeter. 1992. «The gender gap in political knowledge», *The Public Perspective*, 3 (5): 23-26.
- Ellis, Susan y Katherine Campbell. 2005. *By the people: A history of Americans as volunteers*. Philadelphia: Energize.
- Ellison, Christopher y Darren Sherkat. 1995. «The 'semi-involuntary institution' revisited: Regional variations in church participation among black Americans», *Social Forces*, 73 (4): 1415-1437. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2580453>.
- Eztioni, Amitai. 1993. *The spirit of community: rights, responsibilities, and the communitarian agenda*. New York: Crown Publishers.
- Etzioni, Amitai, Andrew Volert y Elanit Rothschild. 1994. *The communitarian reader: beyond the essentials*. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers.
- Fraile, Marta y Raúl Gómez. 2017. «Bridging the enduring gender gap in political interest in Europe: The relevance of promoting gender equality», *European Journal of Political Research*. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12200>
- Gelb, Joyce. 2003. *Gender policies in Japan and the United States*. New York, Hampshire: Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9781403976789>.
- Haddad, Mary. 2007. *Politics and volunteering in Japan: A global perspective*. Cambridge, etc.: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511510120>.
- Haddad, Mary. 2010. «The state-in-society approach to the study of democratization with examples from Japan», *Democratization*, 17 (5): 997-1023. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13510347.2010.501182>.
- Holdgrün, Phoebe y Barbara Holthus. 2014. *Gender and political participation in post-3/11 Japan*. Deutsches Institut Für Japanstudien working paper 14/3. Disponible en: http://www.dijtokyo.org/publications/WP1403_Holdgruen_Holthus.pdf.
- Inglehart, Ronald y Pippa Norris. 2003. *Rising tide: Gender equality and cultural change around the world*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511550362>.
- Kingston, Jeff. 2004. *Japan's quiet transformation: Social change and civil society in the 21st century*. London: Routledge.
- LeBlanc, Robin. 1999. *Bicycle citizens: The political world of Japanese housewife*. Berkeley: University of California Press.
- Maan, Xandra. 2011. *Social capital and civic voluntarism: A socio-political explanation of political participation*. Bachelor thesis, University of Twente. Disponible en: http://essay.utwente.nl/62739/1/Bscverslag_XandraMaan_s0191094.pdf.
- Masuyama, Mikitaka y Masahiro Yamada. 2008. «Seiji sanko no zenyō gyappu (diferencia de género sobre la participación política)», en Mikitaka Masuyama (ed.), *Keiryō seiji bunsei nyūmon (Introducción al análisis cuantitativa de la ciencia política)*. Tokio: Tōkyō daigaku syuppan kai.
- Morales Diez de Ulzurrun, Laura. 2002. «Associational membership and social capital in comparative perspective: A note on the problems of measurement», *Politics and Society*, 3 (3): 497-523. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0032329202030003005>.

- Newton, Kenneth. 1999. «Social capital and democracy in modern Europe», en Jan W van Deth, Marco Maraffi, Ken Newton y Paul F. Whiteley (eds.), *Social capital and European democracy*. London: Routledge.
- Ōyama, Nao. 2002. «Seiji teki taido to kōdō ni miru zyendā (comportamiento político y el género)», *Tōkai daigaku kiyō bungaku bu (Boletín del Departamento de Literatura de la Universidad de Tōkai)*, 78: 167-183.
- Paxton, Pamela. 2002. «Social capital and democracy: An interdependent relationship». *American Sociological Review*, 67 (2): 254-277. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/3088895>.
- Pateman, Carole. 1970. *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511720444>.
- Pekkanen, Robert. 2004. «Japan: social capital without advocacy», en M. Alagappa (ed.), *Civil society and political change in Asia: expanding and contracting democratic space*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Pekkanen, Robert. 2006. *Japan's dual civil society: Members without advocates*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Pérez-Fuentes, Pilar. 1990. «Condicionamientos de la participación política de las mujeres», en Judith Astelarra (comp.), *Participación política de las mujeres*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Persell, Caroline H., Adam Green y Liena Gurevich. 2001. «Civil society, economic distress, and social tolerance», *Sociological Forum*, 16 (2): 203-230. Disponible en: <https://doi.org/10.1023/A:1011048600902>.
- Pidgeon, Walter P. (1998). *The universal benefits of volunteering: A practical workbook for nonprofit organizations, volunteers, and corporations*. New York: Wiley.
- Putnam, Robert. 2000. *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. New York: Simon and Schuster. Disponible en: <https://doi.org/10.1145/358916.361990>.
- Putnam, Robert, Robert Leonardi y Raffaella Nanetti. 1993. *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Pye, Lucian W. y Mary W. Pye. 1985. *Asian power and politics: The cultural dimensions of authority*. Cambridge, Massachusetts: Belknap Press.
- Rawls, John. 1971. *A theory of justice*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Rosenblum, Nancy L. 1998. *Membership and morals: The personal uses of pluralism in America*. Princeton, Chichester: Princeton University Press.
- Sandel, Michael J. 1998. *Liberalism and the limits of justice*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511810152>.
- Schlozman, Key L., Nancy Burns y Sidney Verba. 1994. «Gender and the pathways to participation: The role of resources», *The Journal of Politics*, 56 (4): 963-990. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2132069>.
- Schlozman, Key L., Sidney Verba y Henry E. Brady. 2012. *The unheavenly chorus: Unequal political voice and the broken promise of American democracy*. Princeton, Oxford: Princeton University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/9781400841912>.

- Schwartz, Frank y Susan Pharr (eds.). 2003. *The state of civil society in Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Takeda, Yuka. 2010. «Seiji sanko ni okeru gyendā gyappu (Diferencias de género sobre la participación política)», *JGSS Research Series*, 7: 323-335.
- Tanaka, Minoru. 2000. *Sekai no zūmin soshiki: azia to ōbei no kokusai hikaku (Asociaciones de vecinos en el mundo: comparaciones internacionales entre países asiáticos y occidentales)*. Tokio: Zichitai kenkyū sha.
- Tiefenbach, Tim y Phoebe Holdgrün. 2015. «Happiness through participation in neighborhood associations in Japan? The impact of loneliness and voluntariness», *Voluntas*, 26: 69-97. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s11266-014-9520-8>.
- Tiefenbach, Tim y Florian Kohlbacher. 2013. *Happiness and life satisfaction in Japan by gender and age*. Deutsches Institut Für Japanstudien working paper, 13/2. Disponible en: http://www.dijtokyo.org/publications//WP1302_Tiefenbach_Kohlbacher.pdf.
- Tocqueville, Alexis de. 2003. *Democracy in America*. London: Penguin Books.
- Torigoe, Hiroyuki. 1994. *Chiiki zichikai no kenkyū (Estudio sobre asociaciones de vecinos locales)*. Tokio: Mineruva shobō.
- Tu, Wei-ming (ed.). 1996. *Confucian traditions in East Asia modernity: Moral education and economic culture in Japan and the four mini-dragons*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Van Deth, Jan W. (2006) «Democracy and involvement. The benevolent aspects of social participation», en Mariano Torcal y José Ramón Montero (eds.), *Political disaffection in contemporary democracies. Social capital, institutions and politics*. London: Routledge.
- Vázquez García, Rafael. 2010. *Compromiso cívico y democracia: los efectos democráticos del asociacionismo sociopolítico en España*. Sevilla: Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces.
- Verba, Sidney, Kay L. Schlozman y Henry E. Brady. 1995. *Voice and equality*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Verba, Sidney, Nancy Burns y Kay L. Schlozman. 1997. «Knowing and caring about politics: gender and political engagement», *The Journal of Politics*, 59 (4): 1051-1072. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2998592>.
- Verba, Sidney, Kay L. Schlozman y Henry E. Brady. 2002. *Voice and equality: Civic voluntarism in American politics*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Verge, Tania. y Raúl Tormos. 2012. «The persistence of gender differences in political interest», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 138: 89-108. Disponible en: <https://doi.org/10.5477/cis/reis.138.89>.
- Vinken, Henk, Yuko Nishimura, Bruce L.J. White y Masayuki Deguchi (eds.). 2010. *Civic engagement in contemporary Japan: Established and emerging repertoires*. New York, Dordrecht, Heidelberg, London: Springer.
- Warren, Mark. 2001. *Democracy and association*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

- Wilson, Victoria. 2007. «The associational roots of the political participation gender gap», paper delivered at the *2007 Midwest Political Science Association Meetings*, Chicago.
- Wollebaek, Dag y Per Selle. 2002. «Does participation in voluntary associations contribute to social capital? The impact of intensity, scope, and type», *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 31 (1): 32-61. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0899764002311002>.
- Wollebaek, Dag y Per Selle. 2003. «The importance of passive membership for social capital formation», en Marc Hooghe y Dietlind Stolle (eds.), *Generating social capital: Civil society and institutions in comparative perspective*. New York: Palgrave Macmillan. Disponible en: https://doi.org/10.1057/9781403979544_4.
- Yamazaki, Takeo. 1999. *Chiiki no zidai no chōnai kai, zichi kai, comyunithi (Asociaciones de vecinos en la era de locales)*. Tokio: Zichitai kenkyū sha.

ANEXO 1

FICHA TÉCNICA SOBRE NATIONAL SURVEY OF LIFESTYLE PREFERENCES 2012 (ENCUESTA NACIONAL SOBRE LAS PREFERENCIAS DE ESTILOS VIDA, KOKUMIN SEIKATSU SENKŌ DO CHŌSA)

1. Objetivo de la encuesta

Junto con la conciencia pública relacionada con la felicidad y el nuevo público, esta encuesta pretende comprender los cambios a largo plazo de los ciudadanos sobre las ideas acerca de la vida en general y del área de bienestar.

2. Encuestados

- Población: hombres y mujeres de edades entre más de quince y menos de ochenta años que residen en todo Japón.
- Tamaño de la muestra: 4000 personas.
- Método de elección: procedimiento aleatorio en dos etapas y estratificado.

3. Período de investigación

21 de marzo hasta 30 de marzo de 2012 (10 días).

4. Método de investigación

Visitas individuales por los examinadores.

5. Agencia delegada de encuesta

Survey Research Center.

6. Número válido de respuestas (%)

2802 personas (70,1 %).

Fuente: Oficina de Gabinete, Gobierno de Japón, 2013. Traducción propia.

ANEXO 2

PREGUNTAS DE LOS CUESTIONARIOS UTILIZADOS

Q9. ¿Usted está participando en las siguientes actividades voluntarias, actividades sin ánimo de lucro o actividades cívicas por la forma de participación directa, utiliza los servicios o mediante donación? Si participa, marque todos los números aplicados en las áreas de actividad. Si no participa en ninguno, marque «14. ninguno» (las respuestas corresponden a las participaciones, usos de servicios o donaciones en 2013. Además, si participa en algunas actividades, no limite los actos sin compensaciones, sino también las actividades de las que haya recibido coste real o compensaciones).

TABLA 3.

PARTICIPACIÓN, USO DE SERVICIOS O DONACIONES EN 2013

	(a) Participación directa	(i) Utilizar servicios	(u) Mediante Donación
1. Educación	(3,4)	(1,7)	(1,3)
2. Cuidar a los niños/as	(5,4)	(3,2)	(1,1)
3. Desarrollo de comunidad	(7,4)	(1,3)	(1,9)
4. Prevención de crímenes y desastres	(7,1)	(1,1)	(1,1)
5. Cuidar a los mayores y bienestar	(4,8)	(3,4)	(3,0)
6. Promoción de salud	(4,6)	(3,6)	(0,4)
7. Promoción de actividades académicas, deportes, Cultura y arte	(6,3)	(3,4)	(1,4)
8. Medioambiente y medidas contra calentamiento global	(3,3)	(0,5)	(1,5)
9. Rescate y recuperación de desastres y cooperación internacional	(3,6)	(0,4)	(32,3)
Dentro de esas actividades, relacionadas con reconstrucción del gran terremoto de Japón Oriental	(2,4)	(0,2)	(25,6)
10. Promoción de las TIC	(0,5)	(1,0)	(0,1)
11. Desarrollo de habilidades de trabajo	(0,8)	(0,7)	(0,3)
12. Promoción del interés de los consumidores	(0,3)	(0,5)	(0,3)
13. Otras	(1,7)	(0,5)	(2,0)
14. Ninguno	(75,4)	(85,6)	(62,8)

(a) n=2783, (i) n=2756, (u) n=2765.

[Solo los que han marcado cualquier área de la pregunta Q9 (a) (los que han marcado cualquiera de 1-14), contesten a la pregunta Q10].

Q10, 1). ¿Cuáles son las razones de participación? (los que están participando en varias actividades de varias áreas, marquen todas las razones aplicables).

(n=676)

1. Porque siento una motivación en mi vida (29,4).
2. Porque quiero contribuir a la sociedad (42,6).
3. Porque disfruto participando en ellas (40,8).
4. Porque puedo hacer amistades (41,1).
5. Porque tienen que ayudarse mutuamente (36,8).
6. Porque quiero aumentar ingresos (3,1).
7. Porque es obligatorio participar puesto que los cargos turnan (23,1).
8. Otras (concretar) (4,4).

Q19. En su caso, ¿en qué medida se aplica la siguiente pregunta sobre opinión o actitud?

(Pregunta U) Yo tengo interés en los problemas sociales y los asuntos políticos más que otras personas. (n=2790)

- (1) Totalmente de acuerdo (10,3).
- (2) Más o menos de acuerdo (44,4).
- (3) Más o menos no estar de acuerdo (36,4).
- (4) Totalmente no estar de acuerdo (8,9).

Nota: Los porcentajes de respuesta entre paréntesis.

Fuente: Oficina de Gabinete, Gobierno de Japón, 2013. Traducción propia.

ANEXO 3

TABLA 4.

RESUMEN DE LAS MUESTRAS DE ENPEV 2013

Variables	N	M	DT	Min	Max
<i>(Variable dependiente)</i>					
Interés en política	2790	2,56	0,794	1	4
<i>(Variables independientes)</i>					
Suma de participación en las actividades cívicas	2740	1,28	2,111	0	16
Voluntariedad de la participación (dummy)	676	0,8	0,4	0	1
No voluntariedad de la participación (dummy)	676	0,55	0,498	0	1
<i>(Variables de Control)</i>					
Hombre (dummy)	2802	0,48	0,5	0	1
Edad	2802	49,3	17,251	15	79
10s (dummy)	2802	0,05	0,225	0	1

.../...

.../...

Variables	N	M	DT	Min	Max
20s (dummy)	2802	0,1	0,294	0	1
30s (dummy)	2802	0,16	0,365	0	1
40s (dummy)	2802	0,19	0,391	0	1
50s (dummy)	2802	0,16	0,37	0	1
60s (dummy)	2802	0,2	0,399	0	1
70s (dummy)	2802	0,349	0,349	0	1
80 (dummy)	2802	0	0	0	1
Ingresos de la familia	2566	3,14	1,683	1	8
Relaciones familiares					
casado/a (dummy)	2973	0,24	0,43	0	1
número de hijos/as	2769	1,42	1,154	0	4
si tiene uno o más hijos/as menores de 6 (dummy)	2802	0,8	0,279	0	1
Información profesional (dummy)					
Con cargo de director, ejecutivo o alta habilidad como profesor, médico, técnico, escritor, etc.	2802	0,16	0,365	0	1
contrato a tiempo completo	2802	0,34	0,474	0	1
contrato a tiempo parcial	2802	0,9	0,284	0	1
amo/a de casa	2802	0,16	0,366	0	1
estudiante	2802	0,06	0,243	0	1
sin trabajo	2802	0,16	0,363	0	1

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Oficina de Gabinete, Gobierno de Japón, 2013.

ANEXO 4

TABLA 5.

REGRESIÓN LINEAL DE INTERÉS EN POLÍTICA (VS. PARTICIPACIÓN EN ACTIVIDADES CÍVICAS) (HOMBRES Y MUJERES POR SEPARADO)

(Variables independientes)	Hombres		Mujeres	
Participación en actividades cívicas	0.076 (0.006)	***	0.072 (0.005)	***
(Variables de control)				
Edad	0.250 (0.002)	***	0.332 (0.002)	***

.../...

.../...

(Variables de control)	Hombres		Mujeres	
Ingresos de la familia	0.086 (0.015)	***	0.123 (0.013)	***
Casado/a	0.000 (0.081)		-0.010 (0.080)	
Número de hijos/as	-0.041 (0.028)		-0.114 (0.025)	***
Hijos/as menores de 6	0.032 (0.092)		0.053 (0.078)	**
Director/a, eectivo/a o alta habilidad	0.280 (0.134)	***	-0.038 (0.140)	
Contrato a tiempo completo	0.289 (0.128)	***	-0.042 (0.129)	
Contrato a tiempo parcial	0.033 (0.220)		-0.057 (0.135)	
Amo/a de casa	0.084 (0.171)	*	-0.053 (0.131)	
Estudiante	0.114 (0.170)	***	-0.025 (0.156)	
Sin trabajo	0.272 (0.137)	***	-0.061 (0.136)	
F	8602	***	9504	***
R ² Ajustada	0,07		0,074	
Error típico	0,786		0,719	
n	1212		1280	

Nota: Para cada variable se muestra el coeficiente de regresión estandarizado y el error típico entre paréntesis. ***p<0.01, **p<0.05, *p<0.10.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Oficina de Gabinete, Gobierno de Japón, 2013.

Presentado para evaluación: 12 de septiembre de 2016.

Aceptado para publicación: 21 de mayo de 2017.

KYOTO ITO-MORALES

kito@correo.ugr.es

Estudiante de doctorado vinculada al Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada, donde acaba de finalizar su tesis doctoral sobre la «Naturaleza del asociacionismo y el capital social en la democracia japonesa». Licenciada en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por la International

Christian University de Tokyo (Japón). MA en Theory and Practice of Human Rights por el Human Rights Centre de la Universidad de Essex (Reino Unido). Investigadora visitante en la Universidad Pontificia Católica de Chile.

RAFAEL VÁZQUEZ-GARCÍA

rvazquez@ugr.es

Profesor contratado doctor en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada. Premio Nacional de Finalización de Estudios en Ciencia Política en 2001. Investigador visitante en varias universidades europeas (MZES, LSE entre otras). Está especialmente interesado en el estudio de la sociedad civil (desde el asociacionismo cívico a la desobediencia civil), así como en otras cuestiones de teoría política, como la teoría política verde y el feminismo, los derechos animales y el antiespecismo, la teoría crítica y la teoría política no occidental. Es autor de libros, capítulos de libro y artículos en las áreas referidas.

JORGE DEL PALACIO MARTÍN

Universidad Carlos III de Madrid

CARLOS RICO MOTOS

Universidad Pontificia Comillas

Cómo citar/Citation

Del Palacio Martín, J. y Rico Motos, C. (2017). Introducción. *Revista Española de Ciencia Política*, 44, 211-217.

Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.44.08>

Desde la caída del muro de Berlín hasta la llegada de la crisis económica y financiera iniciada en 2008, los partidos de la izquierda en Europa se han visto inmersos en un proceso de constante reformulación de sus programas, objetivos y estrategias. En este sentido, el hundimiento del bloque soviético produjo una fuerte crisis de identidad en los partidos comunistas y socialdemócratas: existencial para los primeros, coyuntural para los segundos. Dicha convulsión sirvió como catalizador de un cambio ideológico que también tuvo su reflejo en el ámbito de las ciencias sociales, dando lugar a trabajos que trataron de capturar *l'esprit du temps*. Quizás el más conocido, o al menos el más citado (aunque no siempre el más leído), fue el polémico artículo «The End of History?» (1989), publicado por Francis Fukuyama en la revista conservadora norteamericana *The National Interest*. El ensayo, que venía a proclamar con fundamentación filosófica el carácter inevitable de la hegemonía liberal, fue considerado «uno de los textos claves de nuestra época» por un referente progresista como *The Guardian*. Desde una perspectiva netamente socialdemócrata, trabajos como *Derecha e izquierda* (1994) de Norberto Bobbio, *Más allá de la izquierda y la derecha* (1994) de Anthony Giddens o *Entre la modernidad y el postmaterialismo: la socialdemocracia europea al final del siglo XX* (1994) de Wolfgang Merkel, respondían a la misma preocupación por entender y sistematizar qué significaba el eje clásico de orientación izquierda-derecha tras la implosión de la URSS.

Lo característico de la transformación programática y estratégica que se produjo en los partidos de izquierda en los años noventa es que cristalizó en una pauta de cambio común: los partidos comunistas se refundaron; nacieron formaciones de nueva izquierda asociadas a valores postmaterialistas, como los verdes, y los partidos socialdemócratas tradicionales se rearmaron con las tesis centristas y liberales de la «Tercera

Vía» promocionada por Bill Clinton y Tony Blair. Durante la década de los noventa del pasado siglo y principios del siglo XXI, buena parte de las formaciones socialdemócratas trataron de acomodar sus programas a un proyecto que hacía del mercado y la creación de riqueza aliados para la consecución de la justicia social. Desde la *Neue Mitte* del SPD de Gerhard Schröder hasta la «Nueva Vía» de José Luis Rodríguez Zapatero que, según su manifiesto, pretendía recuperar «el mejor liberalismo». Sin olvidar el esfuerzo de Romano Prodi, líder de la coalición electoral de centro-izquierda El Olivo, por difundir las tesis de Giddens al prologar la versión italiana de *La Tercera Vía. La renovación de la socialdemocracia*, publicado en 2001. Para entender el calado del movimiento por la reforma de la socialdemocracia de los años noventa merece la pena echar mano de las hemerotecas y recuperar el encuentro que, en noviembre de 1999, reunió en el Palazzo Vecchio de Florencia a Tony Blair, Bill Clinton, Lionel Jospin, Massimo D'Alema, Gerhard Schröder, António Guterres y Henrique Cardoso para proclamar al mundo la buena nueva de la «Tercera Vía».

La crisis del sistema financiero iniciada en 2008 y sus consecuencias económicas y sociales han vuelto a catalizar una intensa transformación ideológica de los partidos de izquierda en Europa. Sin embargo, si en los noventa la socialdemocracia asumió mayoritariamente la hegemonía liberal, la actual crisis ha revitalizado aquellas narrativas que cuestionan la capacidad del liberalismo económico para dar una respuesta a las aspiraciones de justicia social. De hecho, la novedad estriba en que, en esta ocasión, la crisis no se ha traducido en un patrón común de transformación de los programas y estrategias de la izquierda europea. Por citar dos ejemplos antagónicos, mientras que en Francia la elección de Emmanuel Macron como presidente de la República tras su paso por el Partido Socialista Francés ejemplifica la victoria de un tipo de socialdemocracia de corte centrista y liberal, la reelección de Jeremy Corbyn como líder laborista en el Reino Unido acredita el éxito de una identidad política que hace de la negación del programa de la Tercera Vía su razón de ser.

En este monográfico se presentan tres artículos que contribuyen a analizar la dinámica de cambio y transformación que la crisis ha producido en los partidos de la izquierda en España e Italia. Al acercarnos a la izquierda mediterránea seguimos a Bosco y Verney (2012) para señalar que el punto de inflexión que determina un nuevo equilibrio de fuerzas se encuentra en la segunda mitad del año 2011. Ese periodo supone un antes y un después para los sistemas de partidos del sur de Europa, pues tanto Portugal, como España, Italia y Grecia sufrieron cambios de Gobierno forzados por la crisis de la deuda soberana en la eurozona. En concreto, noviembre de 2011 marcó un momento excepcional: Papandreu, Rodríguez Zapatero y Berlusconi dejaron el poder en un lapso de dieciocho días. La caída en cadena de los cuatro Gobiernos del sur de Europa –el portugués José Sócrates dimitió en marzo de 2011– generó un descrédito generalizado de los partidos tradicionales y puso su autonomía frente a la troika en entredicho (Bosco y Verney, 2012). Este contexto explica el nacimiento (o reformulación) de izquierdas alternativas como el Bloco de Esquerda, Syriza o Podemos, que aprovecharon el declive de las fuerzas socialdemócratas para ensanchar su base electoral a través de un discurso de izquierda radical y/o populista. Junto a ello,

en un contexto de crisis de la representación y auge de nuevas formas de participación y comunicación política, tanto el relato como las estrategias organizativas de estas formaciones han tenido un impacto nada desdeñable en los partidos socialdemócratas.

Tal y como han señalado Olsen, Kob y Hough en su libro *Left Parties in National Governments* (2010), la posibilidad de éxito electoral de los partidos de izquierda radical y/o populista viene determinada en buena medida por la ausencia de un partido socialdemócrata fuerte que pueda capitalizar el voto de la izquierda en un sentido amplio. Los casos de España e Italia que se traen a colación en este monográfico avalarían esta tesis. En España la debacle electoral del PSOE en 2011, tras gobernar desde 2004, dejó un amplio espacio para el crecimiento de Podemos pocos años después. Y el éxito de esta nueva formación no solo se ha visto reflejado en las urnas, sino que su discurso ha terminado influyendo en el comportamiento ideológico y organizativo de los socialistas, como su 39º Congreso Federal –precedido por el regreso de Pedro Sánchez a la Secretaría General– ha puesto de manifiesto (Rodríguez Teruel, 2017). En Italia, por el contrario, el Partito Democratico (PD) resultó vencedor de las elecciones de 2013, si bien con una mayoría simple, a pesar de haber sido el principal apoyo del Gobierno tecnocrático de Mario Monti y sus políticas de ajuste. Tanto con Bersani, primero, como con Renzi, después, el PD sigue siendo el partido hegemónico en la izquierda. Eso ha permitido a Matteo Renzi, en parte, tratar de ampliar el consenso hacia el centro con una agenda reformista de naturaleza liberal sin otra oposición *a sinistra* que la de algunas corrientes de su partido que, con el tiempo, han cristalizado en escisión.

En el caso español, los artículos del número centran su atención en los nuevos equilibrios dentro de la izquierda, especialmente en lo que atañe a la relación existente entre la socialdemocracia clásica representada por el PSOE y una izquierda de corte postmaterialista articulada en torno a Podemos. En este sentido, el artículo de Javier Franzé, que abre esta sección monográfica, analiza la evolución del discurso de la nueva formación política desde sus inicios en enero de 2014 hasta la investidura de Rajoy en octubre de 2016. El enfoque de este autor aborda la política como una «lucha por el sentido», esto es, una competición entre los distintos actores para imponer sus respectivos marcos de comprensión de los hechos sociales. Así, este trabajo muestra con detenimiento los cambios en la estrategia comunicativa de Podemos, íntimamente conectada con las tesis de autores postmarxistas como Gramsci, Laclau o Mouffe, los cuales ejercen una notable influencia intelectual en los líderes de esta formación.

Partiendo de este marco analítico, Franzé sostiene que la definición ideológica o el propio programa de la formación morada resultan elementos contingentes al servicio de un discurso contrahegemónico que busca resignificar conceptos asentados en el imaginario político español, como el consenso de la Transición –presentado como «Régimen del 78»– o introducir estratégicamente términos como «casta», «patria» o «pueblo». En este sentido, la exitosa irrupción de Podemos en mayo de 2014 se debería en buena medida a su capacidad inicial para imponer, gracias a su potente

presencia mediática, nuevos marcos interpretativos en un contexto de profunda crisis económica e institucional que minaba los pilares del bipartidismo.

Franzé concluye que la impugnación del orden establecido que caracterizó la primera etapa de Podemos dejó paso, a partir de enero 2015, a un discurso de regeneración más atemperado que reconoce la legitimidad del marco institucional heredado de la Transición y en el que es posible establecer compromisos con actores políticos como el PSOE o IU. Desde esta perspectiva, este autor argumenta que la dicotomía «arriba-abajo» característica del populismo puede ser planteada tanto en términos antagonistas como agonistas, esto es, presentando al «otro» como un enemigo con el que la convivencia es imposible o, por el contrario, como un adversario con el que caben ciertos consensos en torno a un terreno democrático compartido. El cambio de discurso de la formación morada evidenciaría su dominio del juego comunicativo al servicio del tacticismo electoral, pero abre también incertidumbres ante una nueva etapa marcada por el fin del ciclo electoral 2014-2016 y la coyuntura de excepcionalidad política. Las contradicciones que la presencia institucional de Podemos genera en su discurso populista ha abierto una brecha interna en torno a cuál deba ser la estrategia de la formación en lo sucesivo.

La evolución del discurso de Podemos se produce en paralelo a las dificultades del PSOE para mantener su tradicional posición de aglutinador del centro-izquierda español. Aquí, el artículo de Santiago Delgado analiza la profunda crisis de este partido desde 2008, e intenta arrojar luz sobre las causas que pueden explicar su declive electoral. Así, nuestro autor separa los factores explicativos en dos grandes grupos: exógenos y endógenos. Dentro de los primeros se ubicarían la crisis económica y la irrupción de Podemos y Ciudadanos, situados respectivamente a la izquierda y la derecha del PSOE y beneficiarios de una parte sus votantes desafectos. Entre los factores de tipo endógeno, Delgado estudia el impacto de la desorientación ideológico-programática y los liderazgos fallidos en la pérdida de credibilidad de los socialistas.

En lo que respecta a la dimensión ideológica, ni los congresos federales ni las conferencias políticas celebradas desde el giro de Rodríguez Zapatero en mayo de 2010 en pro de las políticas de austeridad habrían supuesto un rearme ideológico capaz de sacar al partido de los lugares comunes de la socialdemocracia clásica. Junto a ello, Delgado sostiene que la falta de consolidación de los sucesivos liderazgos socialistas tras la marcha de Felipe González puede aportar claves complementarias para entender los problemas del partido. En especial, los cambios en su estructura orgánica para satisfacer las demandas de mayor horizontalidad y participación tras el 15M llevaron a la elección en 2014 de Pedro Sánchez como secretario general mediante primarias abiertas a la militancia. Esta nueva forma de elección del líder del PSOE terminó generando tiempo después un choque de legitimidades entre las bases y «el aparato» con efectos profundos en la cultura política de esta formación. Todas estas variables explicativas son analizadas en el trabajo de Delgado para determinar su respectivo impacto en el declive socialista.

En el caso italiano, el artículo de Gianfranco Pasquino y Marco Valbruzzi pone el acento sobre la falta de un modelo de partido definido como principal debilidad

del PD. El artículo pone sobre la mesa la corta y particular historia del PD, señalando su origen en la «fusión fría» —es decir, sin demasiado entusiasmo— de los grupos excomunistas y exdemocristianos que a lo largo de la Segunda República habían dado vida a distintas coaliciones como estrategia de adaptación a la lógica de la competición bipolar —que no bipartidista— que ha presidido la política italiana desde la refundación del sistema de partidos tras la crisis de los años noventa. La tesis que sostienen los autores es que la falta de un modelo definido ha llevado a que en el PD convivan dos modelos de partido que, además, apuntan a dos fuentes de legitimidad distintas. El primero, representado por las secretarías de Walter Veltroni (2007-2009) y Matteo Renzi (2013-2017), es un modelo de partido de inspiración norteamericana, diseñado para ganar elecciones y orientado a los votantes. El segundo, inspirado en la secretaría de Bersani (2009-2013), defiende un modelo de partido orientado a los militantes. El primero, reforzado por el método de elección directa del secretario del partido en elecciones abiertas a simpatizantes, tiene una clara vocación mayoritaria y busca ir más allá del electorado natural del centro-izquierda. El segundo, por el contrario, se muestra atento a los intereses de los grupos a los que representa —por ejemplo, los sindicatos— y busca armonizar sus intereses con los objetivos del partido.

También en referencia al caso italiano, hemos decidido no tratar en esta sección monográfica el caso del Movimiento 5 Estrellas (M5S). Sobre todo, porque el partido fundado por Beppe Grillo no puede identificarse claramente con una formación de izquierda, a pesar de que le corresponde, como al Bloco de Esquerda, Podemos y Syriza, haber capitalizado el voto de protesta contra los partidos tradicionales durante la crisis económica en el sur de Europa. En principio, el M5S encaja mejor con el modelo de partido populista que rechaza el eje izquierda-derecha como criterio de orientación política. Al punto que, según el profesor Marco Tarchi, encarna el «populismo allo stato puro» (Tarchi, 2015). Ciertamente, el M5S incorpora demandas que —como la defensa de la democracia directa y de la filosofía decrecionista (Bordignon y Ceccarini, 2015)— podrían formar parte de los programas de partidos de izquierda radical post comunista. Además, el propio Grillo trató de presentarse, sin éxito, a las primarias del PD (Biorcio, 2015). Sin embargo, en la medida en que su protesta contra el sistema incluye a partidos, sindicatos o la inmigración ilegal puede afirmarse que el M5S ha mantenido una puerta abierta a los votantes de la derecha. De hecho, tanto el actual como el potencial electorado de esta fuerza política se distribuye de manera bastante homogénea entre la izquierda (36'3 %), el centro (27'3 %) y la derecha (20'8 %) (Emanuele y Maggini, 2015). En todo caso, lo dicho es compatible con señalar que el consenso antipolítico que el M5S ha ampliado en Italia sí ha determinado la retórica, la estrategia y el estilo de liderazgo de Matteo Renzi. al punto de que su estilo ha sido considerado un «populismo institucional» por algunos analistas (Tarchi, 2015).

Como coordinadores de la sección monográfica nos satisface que la *Revista Española de Ciencia Política* haya considerado oportuno dedicar su atención a este tema. Por ello queremos agradecer al Consejo de Redacción su esfuerzo para que nuestro

proyecto haya visto finalmente la luz. Sin su ayuda, paciencia y consejo no habría sido posible. Somos conscientes de que las investigaciones aquí presentadas no agotan en modo alguno la conversación académica sobre las transformaciones de la izquierda mediterránea tras años de convulsión económica, política y social. Nos damos por satisfechos si esta aportación sirve para estimular un debate que pueda ser enriquecido por futuras contribuciones desde las páginas de la RECP.

Referencias

- Biorcio, Roberto. 2015. *Il populismo nella politica italiana. Da Bossi a Berlusconi, da Grillo a Renzi*. Milano: Mimesis.
- Bobbio, Norberto. 2014 [1994]. *Derecha e izquierda*. Madrid: Taurus
- Bordignon, Fabio y Luigi Ceccarini. 2015. «The Five-Star Movement: A hybrid actor in the net of state institutions», *Journal of Modern Italian Studies*, 20 (4): 454-473. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/1354571X.2015.1066112>.
- Bosco, Anna y Susannah Verney. 2012. «Electoral epidemic: The political cost of economic crisis in Southern Europe, 2010–11», *South European Society and Politics*, 17 (2): 129-154. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13608746.2012.747272>.
- Emanuele, Vincenzo y Nicola Maggini. 2015. «Il Partito della Nazione? Esiste e si chiama Movimento 5 Stelle». Firenze: Centro Italiano Studi Elettorali. Disponible en: <http://cise.luiss.it/cise/2015/12/07/il-partito-della-nazione-esiste-e-si-chiama-movimento-5-stelle/>.
- Fukuyama, Francis. 2015 [1989]. *¿El fin de la Historia? Y otros ensayos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Giddens, Anthony. 1994. *Más allá de la izquierda y la derecha: el futuro de las políticas radicales*. Madrid: Cátedra.
- Merkel, Wolfgang. 1994. *Entre la modernidad y el postmaterialismo. La socialdemocracia europea*. Madrid: Alianza Editorial.
- Olsen, Jonathan, M. Kob y Dan Hough (eds.). 2010. *Left Parties in National Governments*, New York: Palgrave MacMillan.
- Rodríguez Teruel, Juan. 2017. «¿Qué significará el 39º Congreso Federal para el PSOE? Concentración de poder y plurinacionalidad», *Agenda Pública*, 19. Disponible en: <http://agendapublica.elperiodico.com/significara-39o-congreso-federal-psoe-concentracion-poder-plurinacionalidad/>
- Tarchi, Marco. 2015. *Italia populista. Dal Qualunquismo a Beppe Grillo*, Bologna: Il Mulino.

JORGE DEL PALACIO MARTÍN

jorge.delpalacio@uc3m.es

Jorge del Palacio Martín es licenciado en Filosofía por la Universidad de Deusto y doctor en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Madrid. Ha sido becario

FPI y *visiting fellow* en la European University Institute (Florencia). Actualmente es profesor asociado en el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Carlos III de Madrid donde imparte los cursos «Teoría política e Ideologías I» y «Teoría política e Ideologías II». Entre sus últimos trabajos cabe mencionar la edición de la colección de trabajos de Michael Oakeshott *Ser conservador y otros ensayos escépticos* (2018) y la dirección del libro colectivo *Geografía del populismo. Un viaje por el universo del populismo desde sus orígenes hasta Trump* (2017).

CARLOS RICO MOTOS

cmrico@comillas.edu

Carlos Rico Motos es doctor en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Madrid y especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Ha sido profesor de Ciencia Política en la Saint Louis University (campus de Madrid) y en la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla. Actualmente desarrolla su docencia en la Universidad Pontificia Comillas (ICAI-ICADE), donde imparte las asignaturas «Sistemas Políticos Comparados» y «Teoría Política Contemporánea». Entre sus publicaciones más recientes cabe destacar su libro *Deliberación parlamentaria y democracia representativa* (2016) y su contribución «The changing nature of the Spanish left: an uncertain balance», en la obra *The Left and the Crisis* (2018).

La trayectoria del discurso de Podemos: del antagonismo al agonismo¹

Podemos' discourse trajectory: From antagonism to agonism

JAVIER FRANZÉ

Universidad Complutense de Madrid

Cómo citar/Citation

Franzé, J. (2017). La trayectoria del discurso de Podemos: del antagonismo al agonismo. *Revista Española de Ciencia Política*, 44, 219-246. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.44.09>

Resumen

Este artículo se pregunta por la identidad política de Podemos, formación que junto a otras ha transformado el sistema de partidos en España. Podemos surgió como partido que rechazaba el eje izquierda-derecha y se definía según la contraposición abajo-arriba. A diferencia de otros análisis, aquí consideramos que esa dicotomía es insuficiente para definir una identidad política, y que hay dos formas de plantearla: la antagonista, de Laclau, y la agonista, de Mouffe. El antagonismo implica una relación de enemistad con el orden político y así su impugnación, mientras el agonismo representa una relación adversarial y, por tanto, de regeneración del orden. Considerando esta distinción clave para comprender la identidad política de Podemos, este artículo ofrece un análisis discursivo de la formación morada desde sus inicios hasta octubre de 2016. El objetivo es examinar, con un criterio formal más que de contenido, si para Podemos el orden existente constituye un obstáculo insalvable para realizar sus demandas o, al contrario, representa un terreno fértil para conseguir esos fines. En las conclusiones se argumentará que hacia enero de 2015 la relación antagonista inicial se transformó en otra agonista. La creciente adaptación del discurso de Podemos al orden no debe entenderse como una moderación, sino como una negociación con el sentido sedimentado, la cual no es incompatible con la búsqueda de una nueva hegemonía.

Palabras clave: Podemos, Transición española, antagonismo, agonismo, izquierda europea.

Abstract

This article explores the political identity of Podemos which, along with other political forces, has transformed the party system in Spain. Podemos emerged as a party that rejected the

1. Agradezco los comentarios de los evaluadores anónimos. He tratado este tema en otros trabajos que abarcan un período menor e incluían otros problemas: Franzé (2015, 2016).

left–right axis, defining itself in terms of a polarity between those “from above” and those “from below”. In contrast to other studies, it is here considered that political identity cannot be determined solely in relation to such a dichotomy, but it can be antagonistic, as conceptualized by Laclau, or agonistic, as seen by Mouffe’s. Antagonism implies a relation of enmity with the political order and, therefore, a contestation of the latter, whereas agonism involves an adversarial relation with the political order and, hence, its regeneration. Taking this distinction as key to understanding Podemos’s political identity, this article presents a discursive analysis of the “purple party”, from its origins up to October 2016. The aim is to examine, using criteria based on form rather than contents, whether Podemos sees the existing political order as an insurmountable obstacle to the success of its demands or, rather, a fertile ground to achieve them. In the concluding remarks, it is argued that around January 2015 the initial antagonistic relationship became an agonistic one. The increasing adjustment of the Podemos discourse to the existing political order should not be seen as a moderation but, rather, as a process of negotiation with sedimented meaning. And this is not incompatible with the quest for a new hegemony.

Keywords: Podemos, Spanish Transition, antagonism, agonism, European Left.

INTRODUCCIÓN Y PROBLEMA

Este artículo se inscribe en el debate acerca de la identidad política de Podemos. Esta pregunta ha sido respondida principalmente a través del interrogante sobre el carácter populista de esta formación (Ferrada Stoeihrel, 2016; MacMillan, 2017; Rodríguez-Aguilera del Prat, 2015; Sola y Rendueles, 2017; Marzolf y Ganuza, 2016; Arroyas Langa y Pérez Díaz, 2016; Pavía *et al.*, 2016; Lluch, 2015). Para ello, el criterio utilizado mayoritariamente es la existencia de una dicotomía abajo-arriba, sin analizar qué tipo de dicotomía es esa. Aquí partiremos de que hay dos formas de plantear esa oposición abajo-arriba: una antagonista –siguiendo el concepto de populismo de Laclau–, y otra agonista –definida según el concepto de populismo de Mouffe, que sigue a su vez el de Laclau–. Esa distinción es clave para comprender la identidad política de Podemos, pues el antagonismo implica relaciones de enemistad con el orden político y así su impugnación, mientras el agonismo establece una relación adversarial con el orden que, según nuestro criterio, busca su regeneración, no su impugnación. En ese sentido, discutir la posibilidad de que el agonismo represente una posición contrahegemónica es también un objetivo de este artículo. Para ello, nos centraremos en la relación entre frontera política y reglas del juego que plantea Mouffe.

El cambio del sistema de partidos en España no puede ser explicado sin la aparición de partidos como Podemos y Ciudadanos (Orriols y Cordero, 2016). Esa transformación es resultado de un discurso que colocó el eje nuevo-viejo en el centro de la escena política española, que no se comprende sin el concurso de Podemos. Esto también hace que el caso sea relevante. El período estudiado transcurre desde el surgimiento de Podemos en enero de 2014 hasta la investidura de Mariano Rajoy como

presidente del Gobierno el 29 de octubre de 2016. La etapa se justifica por el impacto que produjo el surgimiento de esta formación y por la originalidad de ese lapso, con dos elecciones nacionales consecutivas, la modificación del sistema de partidos, el fin del bipartidismo, la abdicación del rey, cambios en las direcciones partidarias y más de trescientos días con un Gobierno en funciones saldado con el inédito apoyo indirecto del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) a la investidura del candidato del Partido Popular (PP).

Nuestro objeto de análisis será el discurso nacional de Podemos pronunciado por sus dirigentes de referencia. Esto se justifica por el tipo de organización vertical de la formación, centrada en el grupo fundador y el líder (Marzolf y Ganuza, 2016: 104; Sola y Rendueles, 2017: 8-9; Rodríguez-Aguilera del Prat, 2015: 64-65; MacMillan, 2017: 5), que se refuerza en Vistalegre I. También porque desde sus inicios la estrategia política de Podemos apuntó a la conquista del poder estatal nacional: por eso se presenta por primera vez en las elecciones europeas, únicas con circunscripción única estatal, y no lo hace en todos los distritos en las municipales y autonómicas de 2015. Tras las elecciones del 26J, el líder y el número dos del partido anuncian que el partido se volverá uno convencional. Finalmente, la literatura sobre la identidad política de Podemos, con la que este artículo busca dialogar, estudia mayoritariamente el discurso nacional de la formación.

El artículo se estructura de la siguiente manera. En primer término, se expondrán los conceptos fundamentales, los presupuestos del análisis y el estado de la cuestión. Tras presentar el contexto general del período estudiado, se explican las dos grandes etapas del discurso de Podemos, la antagonista y la agonista, introduciendo en cada caso los contextos específicos. En la etapa agonista se distinguen, para una mayor claridad expositiva, cuatro momentos internos que significan una profundización de esa tendencia agonista. Finalmente, en las conclusiones se interpreta la trayectoria del discurso de Podemos en términos de impugnación o regeneración del orden, a propósito de lo cual se tratan críticamente problemas referidos a la relación entre agonismo y hegemonía, guerra de movimientos y guerra de posiciones, así como entre crisis orgánica y crisis de representación.

CONCEPTOS FUNDAMENTALES, PRESUPUESTOS DEL ANÁLISIS Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

Por discurso no debe entenderse lo dicho o lo escrito, sino lo lingüístico y extralingüístico: la capacidad de producir y asignar sentido. Desde una perspectiva discursiva no cabe hablar de elementos (actores, circunstancias, datos, esferas) *a priori*, prediscursivos, sino que estos existen en tanto adquieren significado. El discurso no es la expresión de un movimiento real previamente constituido; por el contrario, el discurso es una fuerza real que constituye las relaciones sociales. Entendido en sentido amplio y no estrecho, el discurso es donde toma forma la «realidad social». Esta perspectiva rompe las dicotomías tradicionales entre teoría y práctica, palabras y cosas, objetividad y

subjetividad, idealidad y materialidad, pensamiento y realidad, para constituirse como una práctica (social) productora de sentido y así de la comunidad política, de sus instituciones y relaciones, en las que encarna, cobrando objetividad y materialidad. Esto no anula la distinción entre objeto de discurso y «hechos» externos a la voluntad. Lo que se cuestiona es que los hechos externos a la voluntad puedan constituirse plenamente al margen del discurso (Laclau y Mouffe, 1985: 119-131; Laclau: 2005: 92-93).

Se parte, por tanto, de que la política es una lucha por el sentido o lucha de valores contingente, histórica, que no se salda a través de ninguna verdad objetiva, sino provisionalmente mediante la hegemonía de un punto de vista irremediamente particular que logra volverse general. Es a través de la lucha política por el sentido que se da la constitución misma de la comunidad, del orden político y los actores (Laclau y Mouffe, 1985: 157-166; Weber, 1992a: 77-89; 1992b: 145-164; Schmitt, 1991a: 56-68).

Que la política sea una lucha por el sentido no significa que no haya determinación ni límite a esa creación. No hay determinación entendida al modo clásico esencialista (materialista, historicista, religioso o biológico), como un sentido externo *a priori* que se impone a los sujetos. Lo que condiciona esa producción es el sentido sedimentado, una coagulación contingente de significado, resultado de luchas históricas por la hegemonía (Laclau y Mouffe, 1985: 126-131).

Como entendemos la política como la institución del orden a través de la lucha por el sentido, un presupuesto de este trabajo es que el orden político hegemónico en España es la democracia construida y legitimada por el discurso de la Transición, entendido «como medio revelador de la realidad sociopolítica que nos señala», lo cual permite «afirmar que la transición fue lo que fue su discurso político, y viceversa» (Del Águila y Montoro, 1984: 2). Aunque caracterizado por alcanzar acuerdos, el discurso de la Transición «no se llevó a cabo principalmente a través del mecanismo dialógico del *consenso* procedimentalmente regulado [...] dadas las relaciones de poder y las coacciones existentes» (Oñate, 1998: 22). Ese «supuesto consenso» era en verdad un «disenso no público» (Del Águila y Montoro, 1984: 22). Esta construcción disputada anuncia que no hay *un* discurso de la Transición puro, trascendente a los contextos históricos. Por eso lo consideramos tal como aparece al comienzo del período estudiado, actualizado por los debates parlamentarios sobre la ley de la memoria histórica y el Estatuto de Cataluña (España, Congreso de los Diputados, 2006a, 2006b, 2007). Ese discurso actualizado tiene rasgos comunes con el estudiado por Del Águila y Montoro (1984) y Oñate (1998).

Partiendo de que las identidades son diferencias, definimos la especificidad de cada discurso trazando los ejes de oposiciones que lo constituyen. Estos ejes son contingentes y dependen de sus relaciones de antagonismo con otros discursos en contextos precisos. Todo discurso –toda identidad política– no alcanza más que una fijación de sentido parcial a través de los significantes clave que se apropia en su lucha contra otras narrativas que amenazan ese significado estabilizado. Lo central de un discurso no es la intención del enunciador, sino el efecto que la enunciación tiene en términos de asignación de sentido a los «hechos» sociales (Laclau y Mouffe, 1985: 127-131).

El criterio para analizar la relación entre el discurso de Podemos y el orden político existente no es de contenido, basado en el programa o la ideología, sino en la *forma* en que plantea la relación entre sus fines políticos –demandas, valores– y el orden existente. La clave está en cómo el discurso representa el orden dado: si este constituye un obstáculo insalvable para alcanzar los propios objetivos o no; si ese orden es un otro existencial con el cual no se puede convivir políticamente o si la convivencia es posible y cabe un compromiso con él, aun cuando sea para realizar cambios sustantivos (Schmitt, 1991a: 57)². Este criterio evita una perspectiva sustancialista sobre lo político, que otorga a determinados fines programáticos un valor intrínseco, más allá de su contexto histórico. En cuanto a la diferenciación en etapas y momentos, depende de las variaciones del sentido del discurso estudiado, es decir, cuando alcanzan una nueva estabilidad, siempre precaria.

Por antagonismo entendemos la incompatibilidad entre actores políticos para convivir en una misma comunidad debido a sus diferencias existenciales. Implica la construcción de un nosotros-ellos entendido como diferencia negadora de identidad propia. El origen de esa diferencia es diverso (religioso, étnico, económico), pero se convierte en político al cobrar la intensidad necesaria para construir comunidad a partir de ella (Schmitt, 1991a: 67). Constituye, en definitiva, la relación amigo-enemigo que vuelve incompatibles las demandas contrahegemónicas con el orden existente, y obliga a refundar este para que aquellas puedan tener lugar y realizarse³.

El agonismo teorizado por Mouffe parte también de la noción de identidad como diferencia y del reconocimiento del antagonismo como rasgo ontológico de lo político, pero entiende que esa diferencia entre proyectos hegemónicos alternativos no necesariamente tiene que ser antagonista, es decir, volver incompatible su convivencia en el seno de la comunidad política. Lo que reúne a esos actores opuestos son las reglas del juego y los valores que organizan la comunidad, sublimando así la relación de enemistad del antagonismo en otra adversarial. La diferencia central con el antagonismo es que los adversarios reconocen mutuamente la legitimidad de sus demandas y constituyen un nosotros compartido, desplazando la frontera política al exterior de la comunidad política. Las demandas contrahegemónicas no son incompatibles con el orden democrático, sino que caben en él dada precisamente su democraticidad (Mouffe: 1999: 12-25; 2000: 112-118; 2014: 21-35).

-
2. Aquí partimos de la relación formal entre demanda y orden que plantea Laclau (2005:110-122, 163-197). Una posibilidad es que la relación entre ambas sea excluyente, y entonces las demandas para realizarse deben trastocar el orden y predomina la lógica equivalencial. Otra es que la relación sea de continuidad, y entonces las demandas pueden ser satisfechas dentro del orden y predomina la lógica diferencial.
 3. Para Schmitt y Laclau lo político se define ontológicamente por el antagonismo. Aunque en Schmitt la enemistad sea «existencial» y en Laclau, «política», para este lo político instituye lo social y constituye a los sujetos, definiendo como en Schmitt un modo de vida. Este, a su vez, no es reducible a ningún contenido lógico o conceptual, sino que se da como pura incompatibilidad y extrañeza respecto de un otro (2005: 111; 139; 141).

Según nuestra interpretación, ese último rasgo impide la existencia de una frontera interna, pues si se comparten las reglas del juego y los valores –si bien se difiere en la interpretación de los mismos– lo que hay es una amistad con diferencias (Castoriadis, 1998: 230-231; Schmitt, 1991a: 57). El agonismo representa un punto intermedio entre las nociones consensualista y antagonista de la democracia. Comparte con el antagonismo que el conflicto es inerradicable de la política, y con el consensualismo la idea de ciertos valores compartidos como terreno común ya no de acuerdo, sino de conflicto, debido a la diferente interpretación que de los mismos hacen los actores en pugna (Mouffe, 1999: 18-19; 2000: 115; 2014: 26).

La mayoría de los trabajos que analizan la identidad política de Podemos a través de su discurso, le atribuyen una característica principal: que es populista porque se basa en la dicotomía pueblo-élite (Ferrada Stoeckel, 2016: 24; MacMillan, 2017: 2; Rodríguez-Aguilera del Prat, 2015: 58; Sola y Rendueles, 2017: 5-6; Marzolf y Ganuza, 2016: 101; Arroyas y Pérez Díaz, 2016: 58, 60; Pavía *et al.*, 2016: 73-74; Lluch, 2015: 117). Desde nuestra perspectiva, la contraposición pueblo-élite dice algo pero no todo, pues hay que analizar si es antagonista o agonista.

No problematizar esa dicotomía no les impide ver que el discurso de Podemos se modera (Ferrada Stoeckel, 2016: 16-17; Rodríguez-Aguilera del Prat, 2015: 57; Sola y Rendueles, 2017: 6; Marzolf y Ganuza, 2016: 101, 103), ni que su oposición al orden político se vuelve ambigua (MacMillan, 2017: 11), pero sí analizar el alcance de esos cambios para un rasgo clave de la identidad política: la relación con el orden político en términos de impugnación o de regeneración. Esta insuficiencia es la que este trabajo pretende cubrir.

Otros análisis (Arroyas y Pérez Díaz, 2016) no analizan las diferencias cualitativas entre agonismo y antagonismo. Parecen suponer que no las hay pues utilizan indistintamente los términos «enemigo» y «adversario» de Laclau y Mouffe, respectivamente (2016: 59). Lluch (2015: 117) muestra las macroestructuras semánticas del discurso de Pablo Iglesias, con las que nuestro análisis coincide, así como su caracterización de ese discurso como antagonista para el momento que estudia, pero al analizar un texto de Pablo Iglesias, lógicamente no abarca cambios diacrónicos. De ahí que este trabajo analice un período más amplio y no solo el discurso del líder.

Nuestra diferencia con otros trabajos radica en la periodización. El de Pavía *et al.* (2016) analiza el primer año de Podemos, caracterizando su discurso como antagonista. Según nuestro análisis, como se verá, antes del primer año (noviembre 2014) se producen cambios discursivos que matizan su antagonismo. Coincidimos con Marzolf y Ganuza (2016: 101) en el cambio del antagonismo al agonismo, pero no que se da en Vistalegre I, ni que tenga que ver con el modelo de partido y la entrada en las instituciones. Para nosotros el cambio ocurre poco después del congreso fundador y no necesariamente por el modelo organizativo, pues si bien es cierto que este es vertical y centralizado, entendemos que era así desde el origen de Podemos. Para nosotros la causa del cambio está en la lucha con el sentido sedimentado; por eso analizamos el discurso de la Transición como el orden político de la democracia española.

CONTEXTO GENERAL DEL PERÍODO

El contexto mediato del período estudiado (enero 2014-octubre 2016) viene marcado por la creciente dificultad que, en el marco de una profunda crisis económica y política abierta desde 2008, la democracia española encuentra para sostener los cuatro pilares sobre los que se edificó la Transición: política cupular, Estado social, Estado de las autonomías y olvido del pasado franquista.

Por política cupular entendemos la tendencia a la monopolización de la política por los políticos profesionales y su contracara, la desmovilización de la sociedad civil (Oñate, 1998: 279-280; Del Águila y Montoro, 1984: 138). Esta política cupular comenzó a ser amenazada por una notoria e inédita erosión de la confianza ciudadana en la clase política, que alcanzó desde los partidos a los sindicatos y la Iglesia, e incluso a la monarquía⁴ (Jiménez Díaz, 2013). La participación protagónica del Gobierno de Aznar en la Guerra de Irak contra la voluntad ampliamente mayoritaria de la ciudadanía y la gestión que ese mismo Gobierno hiciera de la información del atentado del 11M, representan momentos destacados en la construcción de esa desafección. El 15M fue algo más que un síntoma de este problema (Franzé, 2015: 8-10).

Durante el período estudiado, la corrupción deja de tematizarse como casos puntuales que resultan de Gobiernos largos o de mayorías amplias, como ocurría al final del Gobierno de Felipe González, y pasa a ser entendida como un problema presente en todas las instituciones y que es consecuencia de un modelo de país basado en una economía de especulación inmobiliaria y en una política bipartidista a su servicio. El Estado social comenzó a ser puesto en jaque por la política de recortes de los dos principales partidos para afrontar la crisis de 2008. Expresión de esa convergencia entre populares y socialistas fue la rápida reforma del artículo 135 de la Constitución, realizada en 2011 para limitar el gasto público. Otro resultado de este consenso neoliberal es el aumento de la desigualdad en España (OECD, 2015). El Estado de las autonomías comenzó a ser cuestionado por la aspiración del nacionalismo catalán a constituirse como Estado soberano a partir del giro soberanista de Convergencia y Unión en 2012. A todo lo anterior se añade el hecho de que la ausencia de revisión del pasado como uno de los pilares de la Transición (Oñate, 1998: 276; Del Águila y Montoro,

4. Según datos del Centro de Investigaciones Sociológicas, en abril de 2013 (CIS, 2013) la Monarquía obtuvo la peor calificación de su historia, un 3'68. En octubre de 2011 (CIS, 2011) había obtenido un 4'89, más bajo que en noviembre de 2010 (5,36). Hasta 2004 había sido la institución que más confianza despertaba y en 2013 ocupó el sexto lugar. Los partidos políticos obtuvieron en 2013 un 1'83, ocupando el último lugar. Según datos de Metroscopia, desde 1996 hasta 2008 los descontentos con el funcionamiento de la democracia se habían situado alrededor del 35 %, con máximos de 40 % (2002) y mínimos de 26 % (1998), y los satisfechos en el 60 %, con picos de 71 % (1998) y mínimos de 57 % (1996). Esa tendencia comenzó a cambiar fuertemente en 2008 y alcanzó su mayor intensidad en 2012, con un 77 % de insatisfechos y un 17 % de satisfechos. En 2015 se mantenía en 70 % insatisfechos y 29 % de satisfechos (Toharia, 2015).

1984: 132, 248-249) comenzó a resquebrajarse antes, gracias a la acción de los movimientos pro memoria histórica. Un síntoma de ello fue la aprobación en 2007 de la ley correspondiente por el Gobierno de Zapatero. También en estos últimos años uno de los problemas centrales de la democracia española contemporánea perdió relieve y modificó así el escenario político: en octubre de 2011 la organización ETA anunció el cese definitivo de su actividad armada.

PRIMERA ETAPA: EL PODEMOS ANTAGONISTA

En este marco contextual general surge Podemos como formación en enero de 2014, con el objetivo inmediato de presentarse en las elecciones europeas del 25 de mayo. Inesperadamente alcanza en ellas casi el ocho por ciento de votos, causando una conmoción política (Subirats, 2015:163; Pavía *et al.*, 2016: 67; Dader, 2015: 13). En esos comicios, PP y PSOE por primera vez no alcanzan juntos el cincuenta por ciento de los sufragios. El discurso de Podemos pasa crecientemente a la ofensiva, marcando la agenda política e introduciendo nuevos términos en el lenguaje político cotidiano (el más representativo, «casta»). El discurso político y mediático dominante se sitúa a la defensiva, sin capacidad de reacción coordinada, no logrando nombrar a Podemos en unos términos favorables a sus intereses. Buscará asociarlo a la «izquierda radical», al régimen iraní, a ETA, al populismo, al Movimiento Cinco Estrellas, al lepenismo y al chavismo.

Como parte de esta primera reacción, las direcciones de algunos de los principales actores políticos se ven cuestionadas. En junio, el rey Juan Carlos sorpresivamente abdica en favor de su hijo Felipe. Este movimiento muestra que la Corona conoce su lugar de garante de un sistema político en crisis. También renunciará el secretario general del PSOE, que es reemplazado en julio.

Un antecedente de esto se había dado poco después del surgimiento de Podemos, cuando en febrero Izquierda Unida –en un gesto defensivo– proclamará a otro joven dirigente candidato a la presidencia del Gobierno, gesto extemporáneo para permitirle un protagonismo que desplazaba en la práctica al coordinador federal de la formación. Del mismo modo, la muerte en marzo de 2015 del expresidente del Gobierno, Adolfo Suárez, dará lugar a una revitalización del «espíritu de la Transición» y de llamadas a una «segunda Transición» por parte de los partidos y medios masivos dominantes.

Entre enero de 2014 y mayo de 2015 se multiplican los casos de corrupción que ven la luz pública y afectan a los principales actores políticos y sociales. Los casos de esta primera etapa «confirmarán» el marco interpretativo de Podemos en clave arriba-abajo. El más notorio es el de las llamadas «tarjetas black» de Cajamadrid, que involucra a todo el arco político.

Entre junio y noviembre, Podemos se organiza como partido a través de un proceso de participación abierta de los ciudadanos que acaba proclamando a Pablo Iglesias secretario general con el 88 % de los votos. Esto atraerá el foco mediático y permite a la formación –merced a sus doscientos mil inscritos– ser la tercera en número de afiliados.

Hacia fines de 2014, los medios masivos tradicionales cambiarán parcialmente su estrategia respecto a Podemos. No habiendo obtenido resultados en el campo de la identificación político-ideológica, intentarán desgastar a Podemos en el terreno de la corrupción, denunciando a sus principales dirigentes: Pablo Iglesias, Íñigo Errejón y Juan Carlos Monedero. El «caso» más resonante y que generará consecuencias para la formación será el de Monedero, «acusado» –entre otras cosas– de recibir dinero del Gobierno de Venezuela para financiar Podemos.

El discurso de Podemos de esta primera etapa –enero 2014-enero 2015– se opone frontalmente al de la Transición (España, Congreso de los Diputados, 2006a; 2006b; 2007). Si esta se basa en la dicotomía presente-Transición/pasado-Guerra Civil, el discurso de Podemos lo hará en la que opone lo nuevo-abajo-democracia a lo viejo-arriba-oligarquía (Podemos, 2014a; 2014b; 2014c; 2014d).

El principal efecto del discurso de la Transición es la mutua implicación entre democracia y Transición: no hay otra forma mejor en el presente, ni hubo otra forma verdadera de democracia en el pasado, que la construida en la Transición (Del Águila y Montoro, 1984: 171; Oñate, 1998: 281). Para ello, representa el pasado como un todo indistinto –sin diferenciar dictadura y democracia, república y franquismo– y doloroso en el cual todos los actores –reducidos e igualados como *bandos* de la Guerra Civil–, por querer *imponer* su perspectiva, finalmente perdieron.

Otro aspecto de esta despolitización (Schmitt, 1991b: 115-117; Weber, 1992a: 82-84; 1992b: 161-164) del pasado es el papel determinante otorgado a un supuesto carácter nacional fratricida que mantiene aquel pasado como una suerte de «estado de naturaleza» en el que siempre se puede recaer. El peligro de esa recaída sirve a menudo para rechazar demandas que alterarían los pactos de 1978 (Oñate, 1998: 276; 278; 279; Del Águila y Montoro, 1984: 249-251). Por eso, para la Transición democracia equivale a consenso. Todo esto confirma en definitiva que lo único que cabe hacer con ese pasado es no repetirlo.

Esto determina asimismo una valoración de la democracia como evitación del caínismo y más por sus resultados materiales actuales que por sí misma (Oñate, 1998: 285). El principal argumento para legitimar la Transición democrática es que representa «el período de mayor libertad, prosperidad y democracia de nuestra historia» (España, Congreso de los Diputados, 2006b: 11270).

La cohesión social es central en este discurso. Nunca es explícitamente relegada en las argumentaciones de los partidos hegemónicos. Incluso cuando se promuevan iniciativas que la sociedad previsiblemente pueda interpretar como perjudiciales para aquella, se justificarán por la necesidad de *preservar* la cohesión social (España, 2010: 79279; 2012: 12484; Partido Popular, 2011: 106, 115-116).

Como toda identidad política, el discurso de la Transición traza una frontera que define una amistad y una enemistad políticas (Schmitt, 1991a: 57; Laclau, 2005: 195). Si Transición/presente define el campo de la amistad porque significa la convivencia de las dos Españas alrededor del consenso constitucional, la Guerra Civil/pasado delimita el de la enemistad al implicar la reapertura del belicismo caínita. El discurso de la Transición no reconoce la politicidad de esa frontera. La

concede como moral, racional, humanista y la neutraliza al negarla como una decisión sobre valores contingentes (Oñate, 1998: 282-284). No asume que *decide* quiénes son sus enemigos políticos, sino que entiende que son estos los que se autocolocan en contra de lo universal-humanitario (Schmitt, 1991a: 97-100; Del Águila y Montoro, 1984: 166).

Por su parte, el principal efecto de la dicotomía que funda el discurso de Podemos es desarticular esa mutua implicación entre democracia y Transición para afirmar que la auténtica democracia solo puede surgir liberándola de su «secuestro» por el *Régimen del 78*. La Constitución, el consenso⁵, el espíritu de concordia y la democracia como evitación de la Guerra Civil serán resignificados: ahora aparecerán como política oligárquica alejada de la soberanía popular, resultado de pactos en lo alto entre las familias del franquismo y las nuevas dirigencias reformistas, a fin de repartirse el espacio político entre centroizquierda y centroderecha, con el objeto de asegurarse una suerte de alternancia (también utilizará el nombre «turnismo», para vincularla a la Restauración Borbónica tras la I República) para no modificar las bases del orden político y social. La democracia está secuestrada porque a través del bipartidismo gobiernan contra la soberanía popular aquellos que no han sido elegidos. La corrupción hace funcionar este sistema, pues permite a las élites económicas –incapaces y rapiñadoras– utilizar a las élites políticas para realizar sus intereses. Este orden, más que un sistema político, es un régimen, un sistema cerrado, dominado por una *casta* que excluye a las mayorías.

La Transición queda así asociada a lo viejo, al arriba y a la oligarquía. El pasado ya no es el espíritu cainita que en el discurso de la Transición englobaba II República y dictadura franquista. Ahora es resignificado a la luz de la dicotomía democracia-pueblo/oligarquía-casta. Con este protagonismo otorgado a la democracia, la periodización del discurso de la Transición queda diluida en otra nueva: la de la realización de los intereses de los de abajo o de los de arriba. Por ello, la Segunda República es rescatada como un momento de protagonismo popular-democrático, mientras que la Transición se vincula más a la Guerra Civil en tanto derrota popular y secuestro de la democracia.

Esta resignificación de la Segunda República, que articula democracia con empoderamiento de los de abajo más que con lo anti-monárquico, anuncia otro rasgo definidor del discurso de Podemos en esta etapa: su desmarque –a la luz del 15M– de la

5. Pablo Iglesias (2014a: min. 28:00-29:00) dirá que «el espíritu de la Transición, que es el espíritu del consenso, es que se reunían en los reservados de los restaurantes a decidir los cambios que se iban a producir y a redactar los artículos de la Constitución. [...] Hay una mayoría de gente que está convencida de que estamos gobernados por mangantes y de que los partidos políticos del régimen forman parte del problema y no de la solución [...]. No tienen miedo de mí ni de Podemos. Tienen miedo de la gente normal, de que la gente normal haga política. Cuando la gente normal no hace política te la hacen otros [...] y te roban los derechos, la democracia y la cartería». Iglesias cerrará su primera intervención en la asamblea de constitución de Podemos diciendo que «el cielo se toma por asalto, no por consenso» (2014c).

izquierda clásica española, aferrada a los debates monarquía-república, laicismo-confesionalismo y proletariado-burguesía (Franzé, 2015: 10-11)⁶.

Para Podemos esa izquierda está inserta en el tablero de la Transición, que reparte posiciones a izquierda y a derecha condenando a ciertas demandas a un papel testimonial, siempre postergadas por «ruidosas», aunque incluidas para acreditar el «pluralismo» del *régimen*.

Podemos se desvincula de la izquierda clásica española también en los símbolos: ni el nombre de la formación, ni su organización interna formal, ni sus emblemas o colores responden a esa tradición. Representan más bien lo que en el campo teórico se definiría como posmarxismo y en el campo de la política práctica fueron los nuevos movimientos sociales. El color de la formación remite por ejemplo al histórico del feminismo. El círculo como emblema se aleja de la tradición jacobina o centralista de los partidos marxistas-leninistas, pero también de los socialdemócratas e ilustrados, pues el nosotros prima sobre la «vanguardia», el cuerpo sobre la cabeza. El círculo prioriza el mundo ciudadano sobre el mundo del trabajo, dominante en el repertorio simbólico de la izquierda clásica, poblado de instrumentos de producción y también de cultura, pero entendidos como vías de «esclarecimiento» y «elevación». También remite a la disposición de los grupos de deliberación del 15M (Vélez, 2016: 68).

Con su nombre, Podemos se desliga del partido de representación de intereses materiales de clase para ir hacia un movimiento abierto que, al subrayar el significativo *demos*, convoca a la construcción de un nuevo sujeto hegemónico: el pueblo. Aquí hay también un distanciamiento epistemológico de la izquierda clásica, derivada del marxismo ortodoxo: el reconocimiento de la acción política como práctica performativa deja de lado el mecanicismo estructura-superestructura. Podemos connota también «podar», la labor conjunta de «saneamiento del ambiente» (Millás: 2014). El partido morado también se diferencia de la izquierda clásica por su lenguaje gestual: solo Iglesias utilizará el tradicional puño en alto, mientras Errejón hace la uve de la victoria, vinculada al peronismo de los años setenta, y Monedero muestra la palma de su mano abierta, que remite al 15M⁷.

La resignificación de «patria» y «patriota» (Lluch, 2015: 116; Fernández Riquelme, 2015: 27; Sola y Rendueles, 2017: 6) ejemplifica cómo Podemos se desmarca simultáneamente del discurso de la izquierda y de la derecha. Lo nacional en España está asociado al centralismo y al catolicismo franquistas. En el País Vasco, Cataluña y Galicia lo

6. «Nos dijeron: vosotros, ¿de izquierdas o de derechas? [...]. El problema no era ese. Nos querían tomar el pelo. Nos querían hacer jugar en un tablero en el que todo el pescado está vendido, en el que las cartas están repartidas, en el que para cambiar algo te tienes que situar en el margen izquierdo de no sé qué. Y nosotros dijimos que no, que no, queremos ocupar la centralidad del tablero. Existe una mayoría social en este país que apuesta por la decencia» (Iglesias, 2014c: min. 6:47-7:20).

7. Para otros análisis del discurso no verbal en Podemos, véanse: Mac Millian, 2017: 7; Pavía, Bodoque y Martín, 2016: 77; Fernández Riquelme, 2015: 28; Lluch, 2015: 120 y Ferrada Stoeckel, 2016: 19.

nacional ha tenido alguna presencia en los imaginarios de izquierda, pues se oponía al «españolismo». La resignificación de Podemos comienza por el significante mismo, pues «patria» y «patriota» no forman parte del lenguaje corriente de la política española: las izquierdas prefieren hablar del «Estado» español o de «país», mientras que la derecha utiliza «nación». «Patria» remite a las luchas de liberación del Tercer Mundo de los años sesenta y setenta, y al ideario nacional-popular latinoamericano. Desde allí Podemos sostendrá en esta primera etapa que España se ha convertido en una colonia de Alemania, vinculando soberanía popular y soberanía nacional.

Podemos asociará la patria a la defensa de «la gente» y del Estado de bienestar, de lo que iguala y mancomuna, oponiéndose –continúa Podemos– a la derecha, que la identifica con símbolos divisores: la bandera, el idioma castellano o las tradiciones. La derecha no defiende lo público sino que privatiza, evade impuestos y atesora capital en paraísos fiscales: «No tienen más patria que sus cuentas bancarias», dirá Iglesias (2014c: min. 7:53-9:00). El eje nuevo/abajo/democracia *vs.* viejo/arriba/oligarquía busca rediseñar un universo simbólico que para Podemos comparten la izquierda y la derecha en España desde la Transición. Este nuevo eje construye una dicotomía nosotros *vs.* ellos, «el pueblo» contra «la casta». La casta es el nombre de las élites económicas, políticas y culturales que han protagonizado la Transición y edificado «el *Régimen del 78*».

En esta primera etapa, tanto en el nivel nacional como en el europeo, el problema no radica para Podemos solo en la conducta de las élites, sino también en el diseño institucional que la permite. Conducta e institucionalidad están imbricadas. La Transición es «el *Régimen del 78*»; por eso, una propuesta clave de Podemos es un proceso constituyente que «rompa el candado» de la Constitución de 1978 y discuta «todo con todos». Otro tanto ocurre con Europa, donde se critica a la élite actual, se reivindica el pacto social europeo de la segunda posguerra y se propone un proceso constituyente que refunde la Unión (Podemos, 2014a: 3; 2014b: 14, 23 y 28; 2014c: 5 y 13; Iglesias, 2014f; Iglesias, 2014d; Errejón, 2014; Monedero, 2014).

En el programa electoral para las europeas de 2014 (Podemos, 2014b), la democracia figura como aquello que construir, lo cual presupone que el «secuestro» implica su inexistencia fáctica. La igualdad, la libertad y la soberanía aparecen como elementos que hay que conquistar, lo cual es coherente con la necesidad de construir la democracia, pues son sus pilares. La propuesta de un proceso constituyente es el complemento lógico de la crítica de raíz a la Transición, pues Podemos traza una frontera política con un «ellos» que no se reduce a la conducta de las élites, ya que esta es resultado del diseño institucional de un orden político: el *Régimen del 78*. En esta primera etapa, entonces, el discurso de Podemos –como el del 15M– repolitiza lo que el discurso de la Transición despolitizaba: las identidades políticas existentes, la historia de la conformación del orden político español y europeo, la crisis y su gestión política. Sin embargo, Podemos despolitiza parcialmente su propia identidad. No porque desestime el eje izquierda-derecha frente al arriba-abajo, sino por no explicitar que este no se entiende sin aquel. En efecto, Podemos rechaza el eje izquierda-derecha realmente existente *en el sistema político español*, pues para esta formación legitima el bipartidismo. Pero el eje arriba-abajo que propone, al representar la dicotomía entre democracia como gobierno del pueblo y

democracia como competencia entre élites, no se comprende sin el eje izquierda-derecha nacido en 1789 como tensión entre igualdad y jerarquía. Podemos disuelve lo histórico-abstracto en lo histórico-particular. Esto se añade a otra despolitización, la de presentar sus demandas como de «sentido común». Disentimos aquí de Ferrada Stoeהל (2016: 17-21) y MacMillan (2017: 4), para quienes el eje arriba-abajo puede entenderse por sí mismo.

En esta primera etapa, el discurso de Podemos representa más bien una impugnación del orden, pues la realización de sus demandas es incompatible con este. Además, cuestiona la legitimidad del relato de la Transición y repolitiza la fisonomía de la comunidad política española.

SEGUNDA ETAPA: EL PODEMOS AGONISTA

Primer momento: reconocimiento de las instituciones de 1978

Esta segunda etapa transcurre desde enero de 2015 hasta octubre de 2016 y se caracteriza por el hecho de que la relación con el orden pasa del antagonismo al agonismo, de la enemistad a una amistad política, si bien manteniendo fuertes diferencias con ese orden. La frontera política deja de estar en el interior de la comunidad política para desplazarse hacia los lindes de esta. Esta etapa tiene distintos momentos internos. Cada uno representa una profundización del sentido agonista, de compatibilidad con el orden, propio de la segunda etapa. El primer momento va de enero de 2015 hasta las elecciones municipales y autonómicas de mayo de ese año. Enero de 2015 resultará un punto y aparte. Podemos alcanzará un hito con su movilización en Madrid⁸, pero a la vez madurará la reacción del discurso hegemónico, que con la acusación a Podemos de estar financiado por Venezuela «confirma» su filiación chavista y ubicarlo así junto a «la casta». A esto se le sumará la aparición del «centrista» y «renovador» partido Ciudadanos, que le disputa a Podemos el eje nuevo/viejo. Todo ello pone a Podemos a la defensiva por primera vez y le pasará factura en las encuestas.

En marzo de 2015 Podemos obtiene el tercer puesto con el 15 % en las autonómicas andaluzas, un buen resultado pero menor de lo esperado, que se inscribe en el relativo estancamiento de su tendencia al crecimiento continuo. El 30 de abril Juan Carlos Monedero presenta su renuncia a la dirección de Podemos. La dirección partidaria no la explica convincentemente. A pocos días del inicio de la campaña electoral para las autonómicas y municipales, Podemos enfrenta su momento más difícil.

8. El 31 de enero de 2015, Podemos realiza su primera gran marcha en un espacio abierto. El lugar elegido es la Puerta del Sol, epicentro del 15M en 2011. La «Marcha del Cambio» no es para protestar, sino para anunciar que el año del cambio comienza (en mayo hay elecciones municipales y autonómicas, y previsiblemente en noviembre, generales). Resulta un éxito de convocatoria, pues acuden más de 100 mil personas que llenan la plaza y las calles aledañas. Disponible en: https://www.youtube.com/results?search_query=marcha+del+cambio+podemos.

El acto en la Puerta del Sol de enero de 2015 inaugura la segunda etapa del discurso de Podemos. El eje nuevo/abajo/democracia *vs.* viejo/arriba/oligarquía sigue siendo dominante y traza la frontera entre un nosotros y un ellos, pero este último será encarnado por la *conducta política* de la casta, y menos por la institucionalidad de 1978. «Casta» e instituciones dejan de estar imbricadas. Las élites aparecen ahora como usufructuarias de una institucionalidad que debe ser recuperada por la ciudadanía⁹. Esto presupone que esas instituciones son más bien neutrales, dependientes de su uso, mientras que en la primera etapa eran radicalmente favorables a las élites y propiciaban el «secuestro» de la democracia. Consecuentemente, la demanda de proceso constituyente ya no aparece tan asiduamente, ni será requisito de una auténtica democracia.

La pérdida de peso de la demanda de proceso constituyente se verá acompañada por la aspiración a *recuperar* el pacto del 78, malversado y roto por la *conducta* de la casta. Complementariamente, la cronología de la crisis se modifica: su origen ya no es 1978, sino la gestión de la crisis desde 2008. El problema ya no es la Transición en sí, sino las políticas abiertamente neoliberales de la crisis (Iglesias, 2015a; Errejón, 2015a; Errejón, 2015b).

Otra novedad del discurso de Podemos en este segundo momento es la reivindicación de la socialdemocracia —si bien aparece al final de la etapa antagonista, en noviembre de 2014—, que va del reconocimiento de su papel histórico en la segunda posguerra europea (Monedero, 2014) y en la España de la Transición (Iglesias, 2014e), a aceptarla como identidad del propio programa (Iglesias, 2014e; Iglesias, 2014g; Iglesias, 2015b)¹⁰, pasando por la apelación de Iglesias en la campaña de las municipales y autonómicas a los «socialistas de corazón», pues «votar socialista hoy es votar Podemos». Esto no es importante *en términos de contenido programático*, sino de *lugar* en el orden político de la Transición, que Podemos describía como un tablero con dos posiciones (izquierda y derecha) que en verdad eran una (bipartidismo). El espacio socialdemócrata es uno de ellos.

9. «En nuestro país se ha roto el pacto de convivencia [...], han sido los privilegiados los que han roto el acuerdo [...]. Nuestra gente cumplió el acuerdo [...]. Son ellos los que se han colocado por encima de la ley, por encima de las instituciones [...]. No les creemos más [...]. Que no nos hablen de unidad. ¡Esta es la unidad con la que vamos a recuperar la democracia! [...]. En el año 2015 la gente va a recuperar la soberanía, la gente va a recuperar nuestro país» (Errejón, 2015a: min.1:54-3:49).

10. Preguntado por su identidad política, Iglesias (2015b) responde ser muy «moderado» y no ser chavista «en ningún caso». Sostiene que «programáticamente», se encuentra «claramente [más cerca] de la socialdemocracia» que del comunismo, y que se identificaría «como un socialista, pero un socialista nada que ver con Tony Blair». Finalmente, concluye que «Felipe González [...], un tipo con una formación nada despreciable y con una enorme habilidad política y un enorme carisma [...] representó [...] en los años ochenta una experiencia de cambio», y que «sin desmerecerles en ningún caso [...] creo que [Zapatero y Pedro Sánchez] no están a la altura histórica de lo que representó Felipe González».

Esta recuperación del lugar socialdemócrata, la progresiva ausencia –en especial en los actos políticos públicos– del concepto de «Régimen de 1978», la sustitución de 1978 por 2008 como origen de la crisis y, sobre todo, el eclipse de la demanda de un proceso constituyente, van en la misma dirección: la pérdida de centralidad de la confrontación con el discurso de la Transición y el desplazamiento del problema del orden existente en sí a su *uso* por las élites. El problema es que estas se han puesto por encima de las instituciones, dirá Podemos.

La conclusión de esto es que no hay frontera política con la *conducta* de una élite, desligada del orden en sí. La sola conducta no implica que las demandas sean incompatibles con el orden, ni un proyecto político con el cual no se puede convivir, sino la necesidad de reemplazar a la élite para rescatar el orden político usufructuado por ella. Así concebida, esa élite no puede ser «un otro institucionalizado» (Laclau: 2005, 151), sino que se convierte en un otro *desinstitucionalizado*: en un no-otro, en definitiva.

En su primera etapa el discurso de Podemos hablaba de *recuperar* los derechos sociales, de la *pérdida* de soberanía o de utilizar el art. 128 de la Constitución en favor de los intereses populares (Iglesias, 2014a), pero ello se hacía en el marco de la demanda de un proceso constituyente refundacional. Pablo Iglesias juró en junio de 2014 la Constitución española para asumir el cargo de diputado europeo afirmando: «Prometo acatar la Constitución hasta que los ciudadanos de mi país la cambien para recuperar la soberanía y los derechos sociales», dando por sentado que la actual no garantizaba esas demandas.

En una intervención académica, Errejón (2014) interpretaba la Transición en clave gramsciana como una «revolución pasiva». Aceptaba que el *Régimen del 78* había incorporado algunas demandas populares y representaba un avance, pero sostenía que –como la Guerra Civil– había sido una derrota popular y que estaba agotado. Errejón concluía que la situación se desbloquearía con una restauración desde arriba o un proceso constituyente desde abajo.

En el principal documento partidario de esta segunda etapa –el programa electoral para las municipales y autonómicas– se hace un inédito reconocimiento de las instituciones de 1978: «Tenemos instituciones que contemplamos con orgullo; ya hay mucho camino recorrido. Tenemos las piezas, pero falta ordenarlas, ajustarlas, equilibrarlas. Aun teniendo materiales de buena calidad, han caído en manos de gobiernos torpes, cortos de miras y despilfarradores» (Podemos, 2015a: 11) y se insta a que «recuperaremos las instituciones para la democracia» (Podemos, 2015a: 13). También se afirma que esto «podemos hacerlo desde las instituciones: vamos a ganar esta partida para recuperar la democracia, la soberanía y el sentido último de la democracia, que no es otro que obedecer a la gente y atender sus necesidades» (Podemos, 2015a:13). La demanda de un proceso constituyente no aparece en este documento. Coherentemente, la democracia aparece ya no como algo que construir, sino como algo que recuperar.

Finalmente, se apela por primera vez a construir un país «moderno», significante privilegiado en el discurso de la Transición. Otro término emblemático de la Transición, el «cambio», dará nombre al programa para las autonómicas de 2015 (Podemos, 2015a).

Segundo momento: la segunda Transición

Un segundo momento, que profundiza este primero, va de mayo de 2015 a mayo de 2016. En las elecciones municipales y autonómicas celebradas el 24 de mayo de 2015, Podemos obtiene muy buenos resultados en las principales ciudades del país y accede en coalición al gobierno de las tres más importantes, entre otras (Madrid, Barcelona y Valencia).

Aun cuando para Pablo Iglesias el «20 de diciembre supuso un punto final a las élites políticas y al turnismo que han marcado la gobernabilidad de nuestro país durante los últimos 35 años» (2016a) y «el agotamiento histórico como proyecto político autónomo» de Izquierda Unida (2015c), trazará un inédito elogio de aquel proceso: «El 15 de mayo de 2011 señaló simbólicamente la crisis de nuestro régimen político, sus contradicciones, y marcó el inicio de una nueva Transición que sigue en marcha» (2015d).

Iglesias afirmará que «La Transición y la Constitución del 78 [...] no fueron solo un acuerdo entre las élites de la dictadura y la oposición democrática clandestina, sino también el resultado del empuje de lo mejor de nuestro país [...], selló un acuerdo que permitió grandes avances y una promesa de expectativas de dignidad para las nuevas clases medias y los sectores populares» (2015e), e «hizo que España pasara de ser una dictadura a transformarse en una democracia liberal homologable» (2015d). Su límite, concluye, fue no afectar el poder de las élites económicas franquistas (2015d).

Podemos propone un cambio –continúa Iglesias– que no es una ruptura con la Transición, sino una nueva o segunda Transición abierta ya por el 15M. «La disyuntiva entre continuidad o cambio constituirá el eje» en las próximas elecciones generales (Iglesias, 2015c). Es decir, cómo se resuelve la crisis orgánica del *Régimen del 78*. Iglesias propondrá un nuevo «compromiso histórico» –evocando el pacto entre el Partido Comunista Italiano y la Democracia Cristiana que alejaba al partido de Berlinguer de toda ruptura– para una reforma constitucional que regenere las instituciones y construya «un nuevo marco de convivencia y prosperidad a las gentes y pueblos de nuestro país» (2015f) basado en algunos rasgos de la Constitución de 1978, como la subordinación de la riqueza al interés público. Este nuevo compromiso significaría recuperar las instituciones para la gente, colocando a las élites bajo la ley, concluye Iglesias. Esta será la noción central de la campaña y el programa para las elecciones del 20 de diciembre de 2015 (Podemos, 2015b: 9-13).

En esas elecciones generales Podemos será la tercera fuerza. Esto confirmará para la formación morada el fin del bipartidismo, del «turnismo» y, por lo tanto, del sistema político (Iglesias, 2015c; 2016; Errejón, 2016a, 2016b; Podemos *et al.*, 2016). El «empate catastrófico» entre lo viejo y lo nuevo, ambos sin fuerza suficiente para reconfigurar la vida política, lleva a una «transición» entre dos épocas (Errejón, 2016a).

Tras el 20D, en el documento *Bases para un gobierno estable y con garantías* Podemos propone formar gobierno con PSOE e IU. Reafirmando los fundamentos de esta segunda etapa agonista (cronología de la crisis, relación instituciones-élites, reforma constitucional), el texto se acerca a una idea consensualista de democracia, alejada incluso del agonismo. En él se atribuye la crisis de legitimidad política a la ausencia de

un sistema de *checks and balances* y a que las mayorías absoluta impiden la rendición de cuentas. Propondrá la coalición como garantía de estabilidad y eficacia, como sucede –continúa– en la mayoría de los Gobiernos europeos. Podemos apoyará este juicio en politólogos como Lijphart, identificado con el consensualismo y crítico de los sistemas mayoritarios (Podemos *et al.*, 2016). No obstante, el consensualismo queda parcialmente mitigado pues se propone una alianza que no es «centrista», sino de izquierda.

La Segunda Transición como recuperación de la Transición y alineada con el 15M, la reforma constitucional como «compromiso histórico», y la coalición como garantía de estabilidad, todo ello enmarcado en el agonismo de la segunda etapa (desvinculación entre élites e institucionalidad; 2008 como inicio de la crisis) (Podemos *et al.*, 2016), profundiza el agonismo: las instituciones son compatibles con las demandas de Podemos, por ello hay que *recuperarlas* para la ciudadanía (Iglesias, 2016b).

Tercer momento: la alianza con Izquierda Unida

El tercer momento transcurre desde mayo de 2016, cuando Podemos se alía con IU, hasta las elecciones nacionales del 26 de junio. Dentro de la continuidad en la etapa agonista (Bescansa, 2016; Echenique, 2016), aparecen dos rasgos que profundizan la no incompatibilidad entre orden y demandas. Por una parte, la alianza con Izquierda Unida, que Podemos justificará como necesaria para «desempatar» las elecciones del 20D¹¹. Desde sus inicios, Podemos había situado a IU como un partido típico del tablero de la Transición y como parte de lo viejo. Había afirmado también que el éxito del 15M y el propio se debían a que habían procedido al contrario de lo que la izquierda venía haciendo durante décadas. Por eso afirmaba que «el poder no le teme a la izquierda, sino al pueblo», pues el carácter testimonial de la izquierda tradicional, no preocupada por ganar sino por conservar su pureza, era funcional a las élites (Iglesias, 2014b; Iglesias, 2015h).

El segundo rasgo es el reforzamiento de la socialdemocracia como identificación para Podemos. Si bien Iglesias (2016c) hablará de una cuarta y nueva socialdemocracia, la vinculará a la histórica y justificará ese objetivo con la necesidad de ocupar el lugar vacante dejado por el PSOE¹². Aunque no se explicitara, el objetivo de la alianza con IU era derrotar al PSOE.

11. «El 20 de diciembre nos quedamos a mitad de camino. No hubo restauración de lo viejo [...]. Fue suficiente para mantener la ventana de oportunidad abierta, pero no fue suficiente como para conducir el cambio histórico que se está fraguando [...]. Ahora vamos a las elecciones del 26 de junio en las que [...] es la gente la que tiene que desempatar [...]. En ese momento excepcional, para torcerle el brazo a una ley electoral injusta, pero también para ese empujón que nos puede faltar para recuperar las instituciones y ponerlas al servicio de la gente» (Errejón, 2016d: min. 00:45-01:24).

12. «Es indudable que los significantes son siempre cuestionables pero yo no creo que la socialdemocracia sea, ni mucho menos, una etiqueta del pasado. Una cuarta socialdemocracia,

En la campaña electoral, Iglesias afirmará que Zapatero fue el mejor gobernante de la democracia española y Podemos ofrecerá listas conjuntas para el Senado al PSOE. Las duras palabras de Iglesias contra Felipe González en la investidura fallida de Sánchez no eran contradictorias con esta recuperación de la socialdemocracia, pues las pronunció contraponiendo un *auténtico* PSOE al que había representado, según él, el felipismo.

En un contexto marcado por el ingreso de Podemos en el Parlamento y las negociaciones finalmente fallidas para la formación de Gobierno, favorable a la revitalización del eje izquierda-derecha, la alianza con IU y el rescate de la socialdemocracia, reforzarán esa tendencia al eclipse del eje arriba-abajo o nuevo-viejo.

Cuarto momento: fin de la blitzkrieg y rutina institucional

Entre el 26J y la segunda investidura de Rajoy se abre un cuarto momento de la etapa agonista, caracterizado por el debate interno entre Iglesias y Errejón sobre la táctica futura.

Ambas posiciones (Podemos, s. f.; Iglesias, 2016d, 2016e, 2016f; Errejón, 2016c, 2016e, 2016f) comparten que la crisis orgánica del *Régimen del 78* se ha cerrado provisionalmente «por arriba» con la investidura de Rajoy, aunque sacrificando el bipartidismo. Y que la etapa de rutina institucional que se abre obliga a abandonar la «máquina de guerra electoral» para volverse un «partido normal», pero no uno más, porque perdería razón de ser. La divergencia se centra en el modelo de partido.

Para Iglesias ahora el partido debe visibilizar el daño («politizar el dolor») producido por la austeridad en distintos sectores, representados por los movimientos sociales (desahucios, pensiones, salarios, educación, salud, etc.). Podemos debe ser el instrumento de esos movimientos. Iglesias teme que la entrada en las instituciones como minoría burocratice el partido. Propone como remedio que las bases y no los cargos públicos tengan el control del partido.

Errejón no niega la necesidad del vínculo partido-movimientos sociales, pero subraya sus dificultades: a) la profesionalización de la política atrae a cuadros y dirigentes de los movimientos al partido –es lo que ha ocurrido en Podemos–, y b) la profesionalización hace posible la dedicación a tiempo completo, requisito para adaptar la vida partidaria al ritmo que imponen los medios a la política. Para Errejón, en este contexto, el partido debe llevar la iniciativa política.

Para Iglesias, siguiendo a Laclau, populismo equivale a política y se opone al institucionalismo, que es la muerte de la política (2016f: min. 10:47-12:30). Pero Iglesias,

entendida como la posibilidad de aplicar políticas redistributivas en el marco de la economía de mercado [...] y como impulsora de un europeísmo social y soberanista, me parece la mejor opción para España y constituye el campo político que le corresponde ocupar a las fuerzas políticas que podemos ganar al PP. Nos corresponderá tener un debate ideológico y de país, pero no queremos hacerlo solos, no queremos hacerlo sin el viejo Partido Socialista» (Iglesias, 2016c).

alejándose de Laclau, traduce esta oposición como *lugares* concretos: estar *dentro* o *fuera* de las instituciones formales. Por eso dirá que el fin del ciclo electoral revela la contradicción de Podemos: su éxito produciendo antagonismo en la campaña electoral sirve para entrar en las instituciones, que matan la política (2016f: min. 14:02-14:32).

En Laclau las instituciones formales son institucionalistas, pues la satisfacción de demandas desarma la cadena equivalencial, pero no todo el institucionalismo se circunscribe a estas. Esto impide entenderlo como un lugar. Como el populismo, es un discurso. Por eso cabe también un discurso populista en las instituciones. Son lógicas simultáneas, no excluyentes (2005: 33, 109, 117, 195).

Al entenderlas como lugares, Iglesias interpreta que «la construcción de fronteras antagonicas dentro de lo social» (Laclau, 2005: 195) equivale a «cavar trincheras en la sociedad civil», y que «la convocatoria a nuevos sujetos sociales» (Laclau, 2005: 195) significa inclusión de sujetos preexistentes que se encuentran *fuera* de lo institucional, excluidos (2016f: min. 11:09-11:30). Según Iglesias –alejándose de Laclau– serían «nuevos» porque *entran* en la escena política, no porque son *creados*.

Para Errejón (2016e: min. 16:30-25:24), lo determinante es la hegemonía, por eso entiende sobre todo el populismo como construcción de un pueblo nuevo. Su preocupación no es la institución *per se*, sino el parlamentarismo, que obliga a pactar. También la inevitable desmovilización que impide mantener viva la excepcionalidad, especialmente en un país institucionalista como España, y las «minorías organizadas» de la izquierda, por su cultura política tradicional, tendiente a lo testimonial.

Iglesias entiende el populismo principalmente como antagonismo entre actores *ya existentes*, y así se aleja de Laclau, mientras Errejón lo ve como reconfiguración del *demos* legítimo. La tensión es entre reactivación de lo latente y reconfiguración de lo dado. La primera posición –más imbuida de la cultura política de la izquierda española– privilegia el dar voz a una sociedad ya preparada para la transformación y el eje izquierda-derecha como encarnación del contrapunto abajo-arriba. La segunda –menos optimista al entender lo sedimentado como un material más resistente– prima el eje arriba-abajo para transformar el tablero existente.

En definitiva, tras ambas posiciones hay diferentes concepciones de la representación. La de Iglesias es más clásica: la representación como reflejo en la política de lo ya constituido en lo social. Por eso el partido tendría que ser el instrumento de los movimientos sociales. La posición de Errejón opera con un concepto más postestructuralista: la representación como creación performativa simultánea de lo representado y del representante, no como constatación eficaz de lo ya existente.

CONCLUSIONES

El principal efecto de este pasaje del antagonismo al agonismo es que la desvinculación inicial en el discurso de Podemos entre democracia y Transición queda muy matizada, en tanto la Transición ya no es parte de lo viejo, sino que cabe la posibilidad de rescatarla reconectándola con lo nuevo a través de la idea de Segunda Transición.

El hecho de que la dicotomía arriba-abajo permanezca muestra que es necesario analizar qué tipo de contraposición es esa, pues como tal no implica la impugnación del orden.

Si el discurso de la Transición despolitizaba la democracia que había edificado presentándola como evitación de la guerra en un país faccioso, el discurso de Podemos lo hará concibiéndola como unas reglas del juego que no determinan la fisonomía de los actores, sino que dan lugar a muchos usos. Reduce así orden político a Gobierno e institucionalidad a democracia. Esta despolitización se sitúa en un nivel distinto del de la Transición, pues es consecuencia de una repolitización previa hecha por el 15M y por el propio Podemos (Franzé 2015: 15).

En su conjunto, la trayectoria del discurso de Podemos equivale a una apertura de la política, entendida como lo instituido circunscrito al Estado y al sistema político –tal como existía desde la Transición– por presión de lo político –lo instituyente: las demandas y actores emergentes desde fuera del sistema institucional– para volver a cerrar/estabilizar la política, una vez incorporadas esas demandas nuevas, merced a una nueva despolitización, ahora de la democracia como si fuera un orden que puede prescindir de toda frontera política interna y, en este sentido, volver superflua la ruptura de lo nuevo con lo viejo, pues ese marco es capaz de acoger –sin verse afectado– un proceso de cambio de hegemonía. El discurso de Podemos es de regeneración democrática más que de impugnación del orden. En ese sentido, ejemplifica bien los problemas del agonismo de Mouffe, entendido como sublimación del antagonismo a través del compartir unas reglas del juego comunes.

Esta trayectoria discursiva de Podemos perdería interés si fuera interpretada en términos de radicalización/moderación. La política crea significados en un espacio sedimentado, no vacío. La utilización del lenguaje hegemónico no constituye *per se* una «moderación», sino que puede ser parte del proceso de resignificación, porque toda hegemonía incluye aquello que se le opone.

Por una parte, ese cambio puede verse como efecto de un rito de paso: el de Podemos en la lógica de la lucha política tal como está constituida por los medios, las instituciones formales y los partidos dominantes. Esto determina unos marcos, reglas, formas, temas y palabras autorizadas y no autorizadas. Baste pensar en lo noticiable y lo no noticiable. El campo político exige una traducción del propio lenguaje para poder tomar parte en la disputa (Bourdieu, 2000).

También significó una comprobación para Podemos de la relación de fuerzas entre su discurso y el de la Transición. Una constatación de que el *Régimen del 78* no atravesaba una crisis orgánica, tal como la había definido Podemos: la creciente dificultad de las élites para mantener y renovar el apoyo de los sectores subalternos, que no incluía un crisis de Estado, pues las instituciones en España no habían dejado de funcionar, sino que seguían produciendo lealtades y confianza (Podemos, s/f: 1-5).

Podemos no se planteó que la ausencia de una crisis de Estado ya era un síntoma de que no había crisis orgánica, sino de representación. Llama la atención que no lo hiciera cuando describía al Estado como aparato de consenso y no solo de fuerza. Tampoco imaginó que la pérdida de apoyo a los partidos tradicionales no

necesariamente implicaba el cuestionamiento de la Transición, sino que por el contrario podía suponer una crítica a las direcciones de esos partidos *por no estar a la altura del proyecto de la Transición*.

El propio discurso de Podemos fue ambivalente al respecto: el 15M pasó de ser el síntoma de esa crisis orgánica (Podemos, s/f: 1) a inicio de la Segunda Transición (Iglesias, 2015d). Si una crisis orgánica se da cuando los significantes clave del orden quedan disponibles para su resignificación (Laclau, 2005: 165 ss.) y el 15M era la apertura de una Segunda Transición, entonces el significado fundamental de la Transición histórica no estaba en jaque, sino que conformaba el suelo de un reimpulso de la democracia. Esta mirada era la del discurso de la Transición cuando proponía una Segunda Transición a la muerte del expresidente Suárez o cuando la abdicación del rey Juan Carlos I.

Si el centro de su hipótesis era que el rédito político no dependía de una *acumulación originaria* en lo social (Podemos, s/f: 8), dada la capacidad performativa de la política, Podemos pareció deducir de allí que la guerra de movimientos podía sustituir a la guerra de posiciones, como si la diferencia entre ambas fuera cuantitativa, de mayor rapidez e intensidad performativa. Quizá aquí trasladó raudamente alguna experiencia latinoamericana al panorama español.

El 15M, los años de «recortes» y el ciclo electoral de 2014-15 (europeas, autonómicas y nacionales) no abrían una «ventana de oportunidad» ni un momento de excepción. Podemos creó esa ventana, cuya amplitud fue la que permitió una guerra de posiciones corta y en tiempo electoral. Ni otros partidos nuevos, inspirados en el 15M, ni la izquierda tradicional, aprovecharon lo que esa presunta «oportunidad» ofrecía. Suele olvidarse además que entre el 15M y el surgimiento de Podemos transcurrieron casi tres años.

Quizá tras esa noción de que el asalto podía sustituir al asedio latía una idea aún hoy extendida en la izquierda –de donde proviene buena parte del núcleo fundador de Podemos–. Según esa interpretación, como la Transición fue un proceso de arriba abajo, sin ruptura y muy condicionado –lo cual corroboran los estudios de Oñate y del Águila y Montoro–, su base de sustentación no se habría modificado con el tiempo y continuaría apoyándose más en la coacción que el consenso. Esta mirada subestima la capacidad hegemónica de la Transición e invita a imaginar que esa artificialidad puede ser removida con relativa rapidez en el marco de una situación propicia. En la base de esta perspectiva asoma la noción determinista clásica según la cual unos sujetos *ya constituidos* tarde o temprano chocarán con un orden que niega sus intereses *objetivos*. La minusvaloración de la capacidad hegemónica de la Transición anticipaba la subestimación de la del PSOE. No casualmente Podemos estaba convencido del *sorpasso* del 20D y se alió con IU para conseguirlo el 26J.

El terreno electoral no es el de la guerra de movimientos. Por ello, lo que Podemos en verdad acabaría haciendo es una guerra de posiciones de corta duración, circunscrita al *debate* electoral. Esto convirtió el éxito de Podemos en condición de su propio límite. Esa guerra de posiciones corta mostrará la inviabilidad del asalto. Podemos se encontrará con –en los términos de Laclau– un país institucionalista por excelencia,

con las dificultades añadidas que supone el parlamentarismo y la rápida reacción de la Corona que entiende su posición de cabeza y garante del consenso constitucional y por ello la abdicación. De ahí que el embate inicial obligara luego a negociar el sentido con lo dado.

La democracia como consenso es quizá el rasgo más relevante del institucionalismo que edificó la Transición. Su capacidad para presentarse como un orden que prescinde de toda frontera supone dificultades específicas para un discurso apoyado en el antagonismo arriba-abajo, pues convierte a sus elementos distintivos –confrontación, liderazgo carismático-plebiscitario, construcción del pueblo como único actor legítimo– en antesala del totalitarismo más que como reimpulso de la democracia.

Las posiciones de Iglesias y de Errejón en el debate interno tras el 26J son un reconocimiento de la fortaleza del discurso de la Transición. La de Iglesias porque al situarse en la izquierda acepta el tablero de la Transición. La de Errejón porque apuesta al tiempo para intentar reconfigurarlo. Ambas posiciones presuponen que la construcción de una nueva hegemonía no está a la orden del día, tal como implicaría la existencia de una crisis orgánica.

Cabría pensar que la propia mirada de los principales dirigentes de Podemos no es ajena al institucionalismo hegemónico en España. Preguntarse si Podemos debe seguir siendo populista porque se ha cerrado el ciclo electoral, como hacen Iglesias y Errejón, es vincular constitutivamente el populismo a la excepcionalidad y la anomalía, cuando la principal fuente intelectual de la que se reclaman –Laclau– más bien sostiene que el populismo es un elemento permanente de la política (2005: 195).

En el caso de Iglesias, hemos visto que se debe a una traducción del significado del institucionalismo y del populismo en clave de lugares. En el caso de Errejón, se origina en un reconocimiento de la resistencia del sentido sedimentado (parlamentarismo, plurinacionalidad, institucionalismo). Aquí la contradicción con una concepción discursiva de lo político reside en atribuir a un diseño institucional un sentido inherente que impediría *per se* su resignificación.

En este sentido, tal vez Podemos haya pensado el antagonismo (populismo) más como táctica de irrupción –propia de un tiempo excepcional y anómalo, además– que como estrategia de construcción hegemónica. Esto explicaría que al verse en la necesidad de negociar con lo sedimentado virara hacia el agonismo. Si esto es así, estaría pensando entonces el antagonismo como un recurso para tiempos excepcionales y rápidos, que se expresaría como asalto, y el agonismo como lo propio de la normalidad institucional, y que se manifestaría como asedio. Lo que sigue sin poder reunirse aquí es antagonismo e instituciones, contrahegemonía y normalidad. Es lo que hará Podemos tras el 26J.

En definitiva, pareciera que Podemos no pudiera pensar la impugnación del orden desde sus propias instituciones, sino que la vigencia de estas obligara solo a regenerarlas. Solo desde *fuera* de ellas, y por la vía de un «asalto» rápido, cabría la lucha hegemónica. Lo que enseña la experiencia de Podemos, como señalan sus autores de referencia –Gramsci, Laclau, Mouffe– es que no hay hegemonía sin guerra de posiciones, ni poder sin hegemonía.

Referencias

- Arroyas, Enrique y Pedro L. Pérez Díaz. 2016. «La nueva narrativa identitaria del populismo: un análisis del discurso de Pablo Iglesias (Podemos) en Twitter», *Cultura, Lenguaje y Representación*, 15: 51-63. Disponible en: <http://www.e-revistas.uji.es/index.php/clr/article/view/2154> [consulta: 21 de mayo de 2017].
- Bescansa, Carolina. 2016. «Entrevista a Carolina Bescansa», *RTVE, Canal 24 Horas, Programa La Noche en 24 horas*, 26-5-2016. Disponible en: <http://www.rtve.es/alacarta/videos/la-noche-en-24-horas/noche-24-horas-26-05-16/3617798/> [consulta: 7 de marzo de 2017].
- Bourdieu, Pierre. 2000. *Propos sur le champ politique*. Lyon: Presses Universitaires de Lyon.
- Castoriadis, Cornelius. 1998. *El ascenso de la insignificancia*. Madrid: Cátedra.
- CIS. 2010. *Barómetro de Opinión*, noviembre de 2010, Estudio 2853. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- CIS. 2011. *Barómetro de Opinión*, octubre de 2011, Estudio 2914. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- CIS. 2013. *Barómetro de Opinión*, abril de 2013, Estudio 2984. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Dader, José L. 2015. «Fascinados por Podemos. Un fenómeno natural de la ‘democracia sentimental’», *Hermes Journal of Communication*, 4: 13-45. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/278026694_Fascinados_por_%27Podemos%27_Un_fenomeno_natural_de_la_%27Democracia_Sentimental%27 [consulta: 10 de mayo de 2017].
- Del Águila, Rafael y Ricardo Montoro. 1984. *El discurso político de la Transición española*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas y Siglo XXI.
- Echenique, Pablo. 2016. «Entrevista a Pablo Echenique», *Radio Nacional de España*, 18-5-2016. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=eiYNfBcsUYI> [consulta: 3 de marzo de 2017].
- Errejón, Íñigo. 2014. «Intervención en encuentro con profesores e investigadores. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires», 30-7-2014. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=JosOwoMrUg0> [consulta: 3 de febrero de 2017].
- Errejón, Íñigo. 2015a. «Discurso en la Marcha del Cambio, Puerta del Sol», 31-1-2015. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=RP9DE2VGS84> [consulta: 6 de febrero de 2017].
- Errejón, Íñigo. 2015b. «Entrevista a Íñigo Errejón», *El Confidencial*, 26-4-2015. Disponible en: http://www.elconfidencial.com/espana/2015-04-26/erregon-dice-que-podemos-no-quiere-revertir-el-regimen-del-78-sino-hacer-transformaciones-estructurales_782901/ [consulta: 3 de marzo de 2017].
- Errejón, Íñigo. 2016a. «Abriendo brecha: apuntes estratégicos tras las elecciones generales», *Público.es*, 11-1-2016.
- Errejón, Íñigo. 2016b. «Construir pueblo», *La Circular*, 4.

- Errejón, Íñigo. 2016c. «Hegemony and Socialist Strategy Today», intervención Master Class School of Politics and International Relations Queen Mary, University of London, 19-3-2016.
- Errejón, Íñigo. 2016d. «Sobre el acuerdo con IU y la propuesta al PSOE para el Senado», *Canal You Tube Íñigo Errejón Galván*, 10-5-2016. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=vb_55LABqPE [consulta: 10 de febrero de 2017].
- Errejón, Íñigo. 2016e. «Podemos en el Congreso», conferencia en curso de verano complutense «El tema de nuestro tiempo: pensar el futuro», 4-7-2016. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=K8gmTXLupyo> [consulta: 13 de febrero de 2017]
- Errejón, Íñigo. 2016f. «Discurso de apertura Universidad de Verano de Podemos», 22-9-2016. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=DVrhy1Tpz94> [consulta: 20 de febrero de 2017]
- Fernández Riquelme, Pedro. 2015. «Los símbolos de la nueva izquierda política. Una aproximación semiológica», *Entelequia. Revista Interdisciplinar*, 18: 19-32. Disponible en: <https://digitum.um.es/xmlui/handle/10201/44707> [consulta: 3 de abril de 2017].
- Ferrada Stoeihrel, Rodrigo. 2016. «The regime's worst nightmare: the mobilization of citizen democracy. A study of Podemos' (aesthetic) populism and the production of affect in political discourse», *Cultural Studies*. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09502386.2016.1264004> [consulta: 9 de abril de 2017].
- Franzé, Javier, 2015. «Podemos: ¿regeneración democrática o impugnación del orden? Transición, frontera política y democracia», *Cahiers de civilisation espagnole contemporaine*, 15. Disponible en: <https://doi.org/10.4000/ccec.5988> [consulta: 1 de abril de 2017].
- Franzé, Javier, 2016. «La trayectoria del discurso de Podemos: de la impugnación del orden a la regeneración democrática», en Israel Covarrubias y Edgar Morales (coords.), *Descifrar la comunidad política*. México: Ediciones Navarra-Universidad Salesiana.
- Iglesias, Pablo. 2014a. «Discurso en el acto de inicio de campaña de las elecciones europeas en Valencia, 9-5-2014». Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=a8RGcUpK6fE> [consulta: 3 de febrero de 2017].
- Iglesias, Pablo. 2014b. «Intervención en el Ateneo Republicano de Vallecas». Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=cS9Jak0wYnCc> [consulta: 5 de febrero de 2017].
- Iglesias, Pablo. 2014c. «Discurso en acto Asamblea Ciudadana de Podemos en Vista Alegre, 18-10-2014». Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=aRU42NjghE> [consulta: 7 de febrero de 2017].
- Iglesias, Pablo. 2014d. «Discurso en Barcelona, 21-12-2014». Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=XBhS68S0xX0> [consulta: 9 de febrero de 2017].
- Iglesias, Pablo. 2014e. «Entrevista a Pablo Iglesias», *20 Minutos*, 4-11-2014. Disponible en: <http://www.20minutos.es/noticia/2285129/0/pablo-iglesias-entrevista-podemos/mayoria-absoluta/corrupcion-elecciones/> [consulta: 8 de marzo de 2017].

- Iglesias, Pablo. 2014f. «Entrevista a Pablo Iglesias», *La Sexta, Programa El Objetivo*, 16-11-2014. Disponible en: http://www.dailymotion.com/video/x2aeds3_ana-pastor-vapulea-a-pablo-iglesias-podemos-en-el-objetivo-de-la-sexta-re-gimen-de-espan-a-16-de-nov_news [consulta: 5 de marzo de 2017].
- Iglesias, Pablo. 2014g. «Entrevista a Pablo Iglesias», *RTVE, Canal 24 Horas, Programa La Noche en 24 horas*, 5-12-2014. Disponible en: <http://www.rtve.es/alacarta/videos/la-noche-en-24-horas/noche-24-horas-05-12-14/2892394/> [consulta: 22 de marzo de 2017].
- Iglesias, Pablo. 2015a. «Discurso en la Marcha del Cambio, Puerta del Sol, 31-1-2015». Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=b4WoMdxJUwc> [consulta: 8 de febrero de 2017].
- Iglesias, Pablo. 2015b. «La centralidad no es el centro», *Público.es*, 20-4-2015. Disponible en: <http://blogs.publico.es/pablo-iglesias/1005/la-centralidad-no-es-el-centro/> [consulta: 4 de febrero de 2017].
- Iglesias, Pablo. 2015c. «Llegó la primavera: reflexiones tras una jornada histórica», *Público.es*, 25-5-2015.
- Iglesias, Pablo. 2015d. «Una nueva Transición», *El País*, 19-7-2015.
- Iglesias, Pablo. 2015e. «El futuro tiene el corazón antiguo», *El País*, 6-12-2015.
- Iglesias, Pablo. 2015f. «Un nuevo compromiso histórico», *El País*, 9-12-2015.
- Iglesias, Pablo. 2015g. «Entrevista a Pablo Iglesias», *El Mundo*, 17-5-2015. Disponible en: <http://www.elmundo.es/espana/2015/05/17/5557a8a7ca4741132d8b4588.html> [consulta: 5 de marzo de 2017].
- Iglesias, Pablo. 2015h. «Entrevista a Pablo Iglesias», *Público.es*, 24-6-2015. Disponible en: <http://www.publico.es/politica/iglesias-quiero-ganar-dejen-paz.html> [consulta: 10 de marzo de 2017].
- Iglesias, Pablo. 2016a. «Informe de Pablo Iglesias en el Consejo Ciudadano Estatal de Podemos del 3 de enero de 2016». Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=_AiLEykeb9A.
- Iglesias, Pablo. 2016b. «El Gobierno del cambio», *El País*, 25-1-2016.
- Iglesias, Pablo. 2016c. «¿Una cuarta socialdemocracia?», *Público.es*, 8-6-2016.
- Iglesias, Pablo. 2016d. «Cambio político en España», conferencia en curso de verano complutense «El tema de nuestro tiempo: pensar el futuro», 4-7-2016. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=henT99-53nc> [consulta: 2 de febrero de 2017].
- Iglesias, Pablo. 2016e. «Discurso de clausura Universidad de Verano de Podemos, 26-9-2016». Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=dV7i0BmfYiE> [consulta: 12 de febrero de 2017].
- Iglesias, Pablo. 2016f. «Intervención en el acto de presentación del libro ‘Horizontes neoliberales en la subjetividad’, de Jorge Alemán, en La Morada, 5-10-2016». Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=J2W1JM5nP-s> [consulta: 9 de febrero de 2017].
- Jiménez Díaz, José F. 2013. «Crisis económica, confianza institucional y liderazgos políticos en España», *Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, 15: 125-141.

- Laclau, Ernesto. 2005. *La razón populista*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, Ernesto y Chantal Mouffe. 1985. *Hegemonía y estrategia socialista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lluch, Pilar. 2015. «Podemos: nuevos marcos discursivos para tiempos de crisis. Redes sociales y liderazgo mediático», *Revista Dígitos* 1: 111-125. Disponible en: <http://revistadigitos.com/index.php/digitos/article/view/6> [consulta: 3 de mayo de 2017].
- MacMillan, Catherine. 2017. «Welcome to the carnival? Podemos, populism and Bakhtin's carnivalesque», *Journal of Contemporary European Studies*, 25 (2). Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14782804.2016.1269642> [consulta: 21 de mayo de 2017].
- Marzolf, Hedwig y Ernesto Ganuza. 2016. «¿Enemigos o colegas? El 15M y la hipótesis Podemos». *Empiria. Revista de Metodología de Ciencias Sociales* 33: 89-110. Disponible en: <http://revistas.uned.es/index.php/empiria/article/view/15865> [consulta: 19 de mayo de 2017].
- Millás, Juan J. 2014. «Éxito gramatical», *El País*, 30-5-2014. Disponible en: http://elpais.com/elpais/2014/05/29/opinion/1401375048_407811.html [consulta: 8 de mayo de 2017]
- Monedero, Juan C. 2014. «Intervención en un encuentro con profesores e investigadores. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 30-7-2014». Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=JosOwoMrUg0> [consulta: 5 de mayo de 2017].
- Mouffe, Chantal. 1999. *El retorno de lo político*. Barcelona: Paidós.
- Mouffe, Chantal. 2000. *La paradoja democrática*. Barcelona: Gedisa.
- Mouffe, Chantal. 2014. *Agonística. Pensar el mundo políticamente*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Oñate, Pablo. 1998. *Consenso e ideología en la transición política española*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Organisation for Economic Cooperation and Development. 2015. *In it Together: Why Less Inequality Benefits All*, Paris: OECD Publishing. Disponible en: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/employment/in-it-together-why-less-inequality-benefits-all_9789264235120-en#page3 [consulta: 8 de enero de 2017].
- Orriols, Lluís y Guillermo Cordero. 2016. «The breakdown of the Spanish two-party system: the upsurge of Podemos and Ciudadanos in the 2015 general election», *South European Society and Politics*. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13608746.2016.1198454> [consulta: 14 de mayo de 2017].
- Pavía, José M., Anselm Bodoque y Joaquín Martín. 2016. «The birth of a new party: Podemos, a hurricane in the Spanish crisis of trust», *Open Journal of Social Sciences*, 4: 67-86. Disponible en: <https://doi.org/10.4236/jss.2016.49008> [consulta: 25 de mayo de 2017].
- Partido Popular. 2011. *Programa electoral Partido Popular 2011*. Disponible en: <http://www.pp.es/actualidad-noticia/programa-electoral-pp> [consulta: 3 de abril de 2017].

- Podemos. 2014a. *Mover ficha: convertir la indignación en cambio político*. Disponible en: <https://podemostorremolinos.wordpress.com/2014/07/22/manifiesto-mover-ficha-convertir-la-indignacion-en-cambio-politico/> [consulta: 4 de abril de 2017].
- Podemos. 2014b. *Documento final del programa colaborativo*. Disponible en: http://www.eldiario.es/campa%C3%B1a/Programa-electoral-Podemos-Europeas_6_258334180.html [consulta: 8 de abril de 2017].
- Podemos. 2014c. *Principios políticos*. Disponible en: <http://www.podemoscuenca.com/principios-politicos-podemos/> [consulta: 9 de abril de 2017].
- Podemos. 2014d. *Un proyecto económico para la gente*. Disponible en: <http://www.elperiodico.com/es/noticias/politica/documento-completo-del-programa-economico-podemos-3728235> [consulta: 10 de abril de 2017].
- Podemos. 2015a. *El Programa del cambio. Elecciones autonómicas de 2015*. Disponible en: http://podemos.info/wp-content/uploads/2015/05/programa_marco_podemos.pdf [consulta: 9 de abril de 2017].
- Podemos. 2015b. *Queremos, sabemos, podemos. Un programa para cambiar nuestro país. Elecciones Generales, 20 de diciembre de 2015*. Disponible en: <https://lasonrisadeunpais.es/wp-content/plugins/programa/data/programa-es.pdf> [consulta: 12 de abril de 2017].
- Podemos, En Comú Podem y En Marea. 2016. *Un país para la gente. Bases políticas para un gobierno estable y con garantías*. Disponible en: <https://podemos.info/wp-content/uploads/2016/02/un-pais-para-la-gente.pdf> [consulta: 13 de abril de 2017].
- Podemos. (s. f.). *De la hipótesis Pueblo al desafío del cambio. Informe del Secretario General y del Secretario Político al Consejo Ciudadano*.
- Rodríguez-Aguilera de Prat, C. 2015. «Similitudes y diferencias entre el Movimiento 5 stelle y Podemos». *SocietàMutamentoPolitica*, 6 (11), 51-74. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/307767856_Semejanzas_y_diferencias_entre_el_Movimiento_5_stelle_y_Podemos [consulta: 19 de mayo de 2017].
- Schmitt, Carl. 1991a. *El concepto de lo político*. Madrid: Alianza.
- Schmitt, Carl. 1991b. «La era de las neutralizaciones y de las despolitizaciones», en *El concepto de lo político*. Madrid: Alianza.
- Sola, Jorge y César Rendueles. 2017. «Podemos, the upheaval of Spanish politics and the challenge of populism», *Journal of Contemporary European Studies*. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14782804.2017.1304899> [consulta: 5 de junio de 2017].
- Subirats, Joan. 2015. «¿Desbordar el 'dentro-fuera'?», *Revista Teknokultura*, 12 (1): 161-168. Disponible en: <http://revistas.ucm.es/index.php/TEKN/article/view/48893> [consulta: 2 de marzo de 2017].
- Toharia, Juan J. 2015. «De la desconfianza política a una segunda transición», *El País*, 19-11-2015. Disponible en: http://politica.elpais.com/politica/2015/10/29/actualidad/1446132439_272183.html [consulta: 5 de febrero de 2017].
- Vélez, Iván. 2016. «Podemos: leyenda Negra y federalcatolicismo», en J. M. Rodríguez Pardo, I. Vélez, S. Armesilla, y I. Carvallo Robledo, *Podemos: ¿comunismo, populismo o socialfascismo?* Oviedo: Pentalfa.

Weber, Max. 1992a. «La ciencia como profesión», en *La ciencia como profesión. La política como profesión*. Madrid: Espasa Calpe.

Weber, Max. 1992b. «La política como profesión», en *La ciencia como profesión. La política como profesión*. Madrid: Espasa Calpe.

LEGISLACIÓN

España, Congreso de los Diputados. 2006a. Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Sesión Plenaria 155, 30-3-2006, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 166, VIII Legislatura.

España, Congreso de los Diputados. 2006b. Proyecto de Ley por el que se reconocen derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la Guerra Civil y la Dictadura. Sesión Plenaria 206, 14-12-2006, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 222, VIII Legislatura.

España, Congreso de los Diputados. 2007. Proyecto de Ley por el que se reconocen derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la Guerra Civil y la Dictadura. Sesión Plenaria 274, 31-10-2007, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 296, VIII Legislatura.

España. 2010. Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de Medidas Urgentes para la Reforma del Mercado de Trabajo», *Boletín Oficial del Estado*, 227, de 18 de septiembre.

España. 2012. Real Decreto Ley 3/2012, de 10 de febrero, de Medidas Urgentes para la Reforma del Mercado Laboral, *Boletín Oficial del Estado*, 36, de 11 de febrero.

Presentado para evaluación: 14 de noviembre de 2016.

Aceptado para publicación: 18 de junio de 2017.

JAVIER FRANZÉ

javier.franze@cps.ucm.es

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid, donde se desempeña como profesor e investigador del Departamento de Ciencia Política III. Su campo de investigación es la Teoría Política, dentro del cual se especializa en la historia del concepto de política; en especial, a la relación entre ética y política derivada del vínculo entre política, violencia y poder. Actualmente trabaja sobre las posibilidades de una distinción no normativa entre la política y lo político capaz de dar cuenta de la primacía de lo político y de su relación con la violencia.

El Partido Socialista Obrero Español: de la hegemonía a la decadencia

The Spanish Socialist Workers' Party: From hegemony to decadence

SANTIAGO DELGADO-FERNÁNDEZ

Universidad de Granada

ÁNGEL CAZORLA-MARTÍN

Universidad de Granada

Cómo citar/Citation

Delgado-Fernández, S. y Cazorla-Martín, A. (2017). El Partido Socialista Obrero Español: de la hegemonía a la decadencia. *Revista Española de Ciencia Política*, 44, 247-273. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.44.10>

Resumen

El Partido Socialista Obrero Español (PSOE) ha ocupado una posición relevante en el sistema de partidos español desde las primeras elecciones democráticas de 1977. Veintiún años al frente del ejecutivo de la nación y una dilatada presencia en los gobiernos autonómicos y locales le han acreditado como partido de gobierno. En todo este tiempo, pese a experimentar episodios de revisión ideológica y, en varias ocasiones, reestructurar traumáticamente sus liderazgos, siempre conservó intacto su potencial como alternativa electoral, incluso en los periodos en los que permaneció fuera de las tareas gubernamentales. Sin embargo, de 2008 a la actualidad, diversos síntomas tales como un cierto desenfoco ideológico-programático, la pérdida de militancia, dificultades para la consolidación de su liderazgo nacional y un acelerado declive electoral, evidencian que el PSOE enfrenta su crisis más profunda. En el horizonte de esta centenaria formación se dibuja un futuro incierto sobre su papel en la política española, más aún cuando, desde 2014, compite en el centro y la izquierda con otros partidos de la llamada *nueva política*. En este artículo se analizan los factores que han influido en la pérdida de apoyo electoral en el periodo 2008-2015, teniendo presente la incidencia de elementos contextuales, actitudinales y de liderazgo político.

Palabras clave: partidos políticos, PSOE, ideologías políticas, sistemas de partidos, liderazgo político.

Abstract

The PSOE has held a relevant position in the Spanish party system since the first democratic elections in 1977: twenty-one years in office together with a continuous presence in government

at the regional and local level have credited it as government party. Throughout this period, despite undergoing periodic ideological reassessment and, on several occasions, traumatic restructuring of its leadership, the party always retained its potential as an electoral alternative, even when in opposition. Since 2008, however, there have been numerous indications that the PSOE is facing its most serious crisis: ideological-programmatic confusion; falling membership; difficulties to consolidate its national leadership and rapid electoral decline. More than a century-old, the PSOE is facing an uncertain future with respect to its role within Spanish politics. This has become particularly apparent since 2014, as the party has been confronted by competitors in the centre and on the left, the parties of the so-called new politics. This article examines the factors that have influenced the loss of electoral support in the period from 2008 to 2015, taking into account the incidence of contextual, attitudinal and political leadership elements.

Keywords: political parties, PSOE, political ideologies, party systems, political leadership.

INTRODUCCIÓN

El Partido Socialista Obrero Español (PSOE) ha desempeñado un papel protagonista en el funcionamiento del sistema político desde la transición democrática, siendo una pieza clave para entender su estabilidad. Es el partido que más tiempo ha gobernado, estando al frente del Gobierno de la nación durante veintidós años, en dos periodos distintos: de 1982 a 1996 y de 2004 a 2011. A ello hay que sumarle una dilatada presencia en los gobiernos locales y en los Ejecutivos autonómicos. Pese a experimentar algunos episodios críticos de revisión ideológica y varios relevos traumáticos de sus liderazgos, el PSOE logró conservar intacto su potencial como partido de Gobierno. Incluso en las etapas en las que permaneció fuera de las tareas gubernamentales realizando labores de oposición, jamás dejó de ser la alternativa electoral más plausible. Sin embargo, desde 2008, diversos síntomas ponen de manifiesto que el PSOE ha deteriorado su posición en el sistema de partidos, hasta llegar a un punto que permite decir que enfrenta su mayor y más profunda crisis desde 1979.

Al igual que una buena parte de sus homólogos europeos, el PSOE anda huérfano de un discurso consistente que evite equívocos sobre la posición ideológica que ocupa en relación con sus competidores, pese a ser el partido que más se parece a los electores. Además, no ha dejado de perder votos en todos los procesos electorales a los que ha concurrido desde las generales de 2008, dibujando en algunos casos, como en las elecciones autonómicas gallegas y vascas de 2016, un peligroso camino hacia la irrelevancia. En paralelo, ha visto disminuir el número de militantes adscritos a sus filas. Así, de 2008 a 2016, el PSOE ha pasado de tener un censo de 236 572 a contar con 178 612 militantes¹. Pese a todo, esta reducción de la militancia no es un factor

1. Datos proporcionados por el PSOE con ocasión de la celebración tanto de sus congresos federales como de procesos de primarias. En algunos casos existen diferencias no significativas entre las distintas fuentes. Debe tenerse en cuenta que no siempre se conoce con claridad la adición

concluyente para comprender la situación actual de la organización, por más que tiene evidentes efectos sobre la viabilidad de su presencia más allá de lo institucional, sobre todo en la medida en que sus inmediatos competidores presumen del vigor de su músculo militante.

De igual modo, en todos estos años ha enfrenado procesos de remoción de sus liderazgos que le han colocado al borde de la fractura interna, al tiempo que sus líderes nacionales veían como se reducían progresivamente sus índices de credibilidad. Tal ha sido la decadencia experimentada que el PSOE ha pasado de ser el partido predominante que en su día logró ejercer la hegemonía social y política en la izquierda española, a disputar su lugar compitiendo electoralmente por el centro y por la izquierda con otras formaciones de la llamada *nueva política*: Podemos y sus confluencias y Ciudadanos.

Para encontrar explicaciones y aplicar remedios adecuados a estos males, los socialistas dedicaron muchas horas al debate interno en congresos y conferencias políticas –Conferencia Política de octubre de 2011, XXXVIII Congreso Federal (3, 4 y 5 de enero de 2012), Conferencia Política de noviembre de 2013 y Congreso Federal Extraordinario (26-27 de julio de 2014). En estos encuentros, redefinieron sus posiciones ideológicas, proporcionando análisis amplios sobre el contexto político, económico y social de la España de hoy. Pero también rediseñaron parte de su estructura orgánica, promoviendo un incremento de la participación y de la democracia interna, al tiempo que promovían novedosas fórmulas para la selección de sus líderes, tales como las primarias para la elección de su secretario/a general. A pesar de todo este esfuerzo, hasta la fecha, ninguna de las propuestas, ni las ideológicas-programáticas ni las orgánicas, han resultado exitosas en la tarea de revertir la situación.

Mucho se ha escrito ya sobre el trance crítico que atraviesa el PSOE. Sin embargo, con frecuencia las aportaciones no han pasado de ser meras instantáneas ilustradas de los acontecimientos que la jalonan (García Abad, 2012; Pérez Alcázar, 2015), aunque también recientemente ha habido algunas de encaje historiográfico que deben tenerse en cuenta (Paniagua, 2016). Junto a estos trabajos, desde al menos el año 2012 diversas contribuciones académicas han intentado comprender las raíces profundas de la situación, partiendo de un análisis de los datos que atestiguan el declive de la socialdemocracia europea en su conjunto (Rivero y Del Palacio, 2011; Sánchez-Cuenca, 2012; Urquizu, 2012). Sea como fuere, la falta de perspectiva temporal suficiente ha dificultado sobremanera la tarea interpretativa.

Siendo conscientes de esta limitación, el presente trabajo se propone como principal objetivo analizar los distintos componentes que explican el declive del voto socialista en el periodo 2008-2015. Para ello se parte de una consideración general relativa al paulatino proceso de erosión acaecido en el partido, fruto de elementos de carácter

o no de los miembros de la organización juvenil. En algunos casos es posible contemplar una distorsión por la existencia de doble militancia no considerada en el número total de militantes del PSOE en exclusiva.

endógeno y exógeno. Desde un punto de vista meramente electoral, se plantea como hipótesis que la pérdida de apoyo al PSOE guarda estrecha relación con dimensiones ideológicas, de adscripción partidista, de liderazgo y contextuales.

El artículo se estructura en seis epígrafes, además de esta introducción. Comienza radiografiando el retroceso electoral experimentado por el PSOE de 2008 a 2016, para después detenerse en su evolución ideológica-programática en este intervalo y realizar un breve y tentativo análisis sobre la posible influencia de aquella en la percepción de los ciudadanos y en sus perspectivas electorales. A continuación, se reconstruyen los diversos procesos de renovación del liderazgo nacional del PSOE y la importancia de dichos procesos en la decadencia experimentada. El siguiente epígrafe contiene las aclaraciones metodológicas referidas al modelo estructural del voto al PSOE, justo antes de presentar los resultados del análisis empírico propiamente dicho sobre la pérdida de apoyo electoral en el periodo analizado. Por último, se incluyen unas conclusiones que ofrecen un balance sincrético de situación sobre la crisis del proyecto socialista.

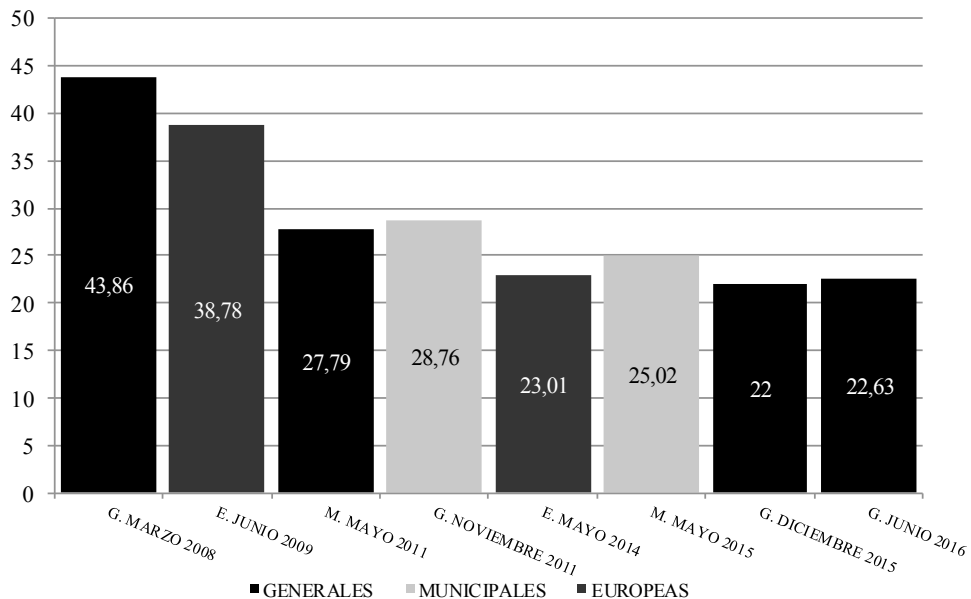
RADIOGRAFÍA ELECTORAL DEL DECLIVE SOCIALISTA

En el último quinquenio se han celebrado en España dieciséis elecciones entre generales, municipales, autonómicas y europeas. Los resultados logrados por los socialistas ofrecen una instantánea negativa en la evolución de sus apoyos, distinguiéndose dos ciclos, caracterizados a su vez por circunstancias diferentes. El comienzo del primero coincide con las elecciones municipales de mayo de 2011 y se cierra con las catalanas de noviembre de 2012. En esta fase, la pérdida de votos guarda relación con el fuerte desgaste que padeció el último Gobierno de Zapatero, fruto de sus medidas económicas de excepción. Las aludidas municipales supusieron la primera ocasión en la que se hacía evidente la crisis electoral, al pasar del 34,92 % de los sufragios alcanzados cuatro años antes (2008) a obtener solo el 27,79 % de los mismos. La debacle definitiva se produciría tan solo seis meses después, en las elecciones generales de noviembre. En este caso, el PSOE perdió algo más de trece puntos porcentuales de apoyos. El descenso fue desde el 43,9 % de los sufragios que había obtenido en las elecciones generales de 2008, hasta un exiguo 28,8 % en las de 2011. Los socialistas continuaron su caída libre en las siguientes elecciones: autonómicas, primero en Andalucía y después en Galicia, Euskadi y Cataluña. Muy reveladora fue la derrota en Andalucía donde, por vez primera, el PP logró superar a los socialistas en un tradicional bastión de estos, por algo más de un punto porcentual: el 40,66 % de los votos, frente a 39,52 %.

El segundo ciclo comenzó con las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2014. Una fuerza política de nuevo cuño, Podemos, nacida tan solo dos meses antes de la fecha fijada para estos comicios, lograba cinco europarlamentarios al contabilizar algo más de 1 200 000 votos, el 7,96 % del total de los válidamente emitidos en todo el país. Por su parte, otro partido surgido años antes en Cataluña, Ciudadanos, irrumpió

GRÁFICO 1.

EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE VOTO DEL PSOE (SOBRE VOTO VÁLIDO). ELECCIONES GENERALES, MUNICIPALES Y EUROPEAS (2008-2016)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior (s.f.).

igualmente en estas elecciones, consiguiendo dos europarlamentarios. Los resultados de estas elecciones europeas anticipaban el comienzo de un nuevo escenario político alejado del tradicional bipartidismo, que tendría su continuidad en un año electoral como 2015, donde se celebrarían consultas autonómicas, municipales y generales. Las elecciones autonómicas y locales tuvieron lugar conjuntamente en mayo de 2015. El desplome del voto socialista continuó, perdiendo el PSOE casi tres puntos porcentuales con respecto a la anterior convocatoria.

Sin embargo, ahora los votos socialistas, sumados a los conseguidos por las formaciones emergentes, facilitaron una mejora de la presencia institucional gracias a la política de pactos. El verdadero punto de inflexión para el PSOE se inició en las elecciones del 20 de diciembre de 2015, al captar un escaso 22,01 % de los votos, lo que se tradujo en noventa diputados, veinte menos que los logrados en los comicios precedentes. Era la primera vez en unas generales que el PSOE debía competir por su espacio electoral y sus votantes tradicionales con las dos nuevas formaciones, Podemos y Ciudadanos. Estas elecciones acabaron con la falsa, pero repetida idea, de que el sistema electoral español abocaba de manera irremediable a un bipartidismo (Villa, 2016: 182). Pese a todo, la hecatombe definitiva del PSOE estaba aún por llegar después del fracaso de la investidura del líder socialista, a la que optó tras firmar un pacto con uno de los partidos emergentes, Ciudadanos. Transcurridos dos

meses desde el intento fallido, las Cámaras se disolvieron de forma anticipada y se convocaron nuevas elecciones para el 26 de junio de 2016. En las mismas, el PSOE incrementó su porcentaje de voto hasta llegar al 22,63 % de los válidamente emitidos, pero vio reducida su representación a 85 diputados. En términos comparados, por lo demás, pese a que la merma de apoyo a los socialistas no constituyó una excepción con respecto a lo que han padecido otras formaciones socialdemócratas del entorno europeo, la derrota de 2016 fue la segunda más grave de las experimentadas por formaciones socialdemócratas europeas, tan solo superada por la del PASOK en Grecia.

¿A dónde fue el voto socialista?

Cada uno de los dos ciclos o fases referidas proyectó un trasvase de votos de distinto tipo. Para conocer la dirección del mismo, solo puede acudir a los datos proporcionados por las encuestas. En este caso, optamos por emplear los proporcionados por los estudios postelectorales realizados por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) tras las elecciones generales de noviembre de 2011, las elecciones al Parlamento Europeo de marzo de 2014, las elecciones generales de diciembre de 2015 y las de junio de 2016.

De acuerdo con el primero de los estudios postelectorales del CIS (núm. 2920), el 62,5 % de los votantes socialistas confesaba que había votado a esta misma opción en las generales de 2008. Un 22 % de los que afirmaban haber votado al PSOE eran nuevos votantes y un 18,5 % procedían de la abstención. El principal beneficiario del desgaste socialista fue el PP, ya que un 16,5 % de sus apoyos recordaban haber votado socialista en las elecciones de 2008. Pero también obtuvieron votos procedentes del PSOE, como mínimo, otros tres partidos: la formación de adscripción social-liberal liderada por la exdirigente socialista Rosa Díaz, Unión Progreso y Democracia (UPyD), cuyos votantes en un 4,8 % lo habían sido del PSOE; Compromís Equo un 1,5 % e Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds (IU/ICV) un 5,8 %.

Con la intención de analizar el trasvase de votos en las elecciones al Parlamento Europeo, nos fijamos en el recuerdo de voto en relación con dos elecciones precedentes: de una parte, sus homónimas celebradas en 2009 y, de otra, las elecciones generales de noviembre de 2011. Pues bien, según los datos disponibles en el estudio 3028 del CIS, un 11,6 % de los ciudadanos que decían haber votado en las elecciones al Parlamento Europeo de marzo de 2014, afirmaban que lo habían hecho por el PSOE. Si se presta atención a quienes de entre ellos recordaban haber votado también al mismo partido en las anteriores europeas de 2009, la fidelidad del voto socialista representaba un escaso 46,3 %, y un 45,5 % si las elecciones consideradas eran las generales de 2011. Por su parte, entre los votantes de Podemos un 12,0 % reconocía que en las europeas de 2009 habían votado al PSOE y un 23,1 % afirmaba recordar que en su momento apoyaron a IULCA. Si nos fijamos en la procedencia de sus votos considerando ahora el recuerdo con respecto a las generales de 2011,

estos últimos porcentajes se reducen al 11,6 % y al 21,3 %, respectivamente. En cuanto a los votantes de Ciudadanos, un 1,4 % y un 0,5 % respectivamente, recordaban haber votado al PSOE en las europeas 2009 y en las generales de 2011. Por consiguiente, se observa con nitidez que el PSOE fue un caladero, más exiguo en el segundo caso, de los votos de las formaciones emergentes. Pero, pese a todo, debe quedar claro que las principales fuentes de abastecimiento de votos de Podemos y de Ciudadanos fueron IU-ICV y UPyD, respectivamente. A ello hay que sumar los votos que estos dos partidos lograron procedentes de la abstención y de la incorporación de nuevos votantes.

Serán las elecciones generales de 2015 las que, por vez primera y de una forma más nítida, dejen entrever el sentido del trasvase de votos desde el PSOE a otras fuerzas políticas. Así, según los datos del estudio del CIS 3126, la fidelidad de voto se redujo casi a la mitad, un 54,1 %, cifra que no se compensó pese a que los socialistas lograron atraer hacia sí parte de los abstencionistas, un 6,3 % y el 10,7 % de los nuevos votantes. Mientras, Podemos se hacía con el 14,7 % de antiguos votantes del PSOE y, sobre todo, con el 34,6 % de los votantes de IU, así como el 15,0 % de los de UPyD. La sangría de votos del PSOE no se limitó a los que cedió directamente a Podemos. Hay que considerar aquí que otra parte significativa de sus precedentes apoyos fueron a parar a fuerzas políticas vinculadas a Podemos, tales como En Comú Podem (3,7 %), Compromís-Podemos (3,1 %) y En Marea (1,5 %). Todas estos porcentajes, añadidos a los de la marca principal, totalizan un 23 % de votos que Podemos y sus confluencias arrebataron a los socialistas. A estos votos, hay que sumarles los que estas formaciones lograron procedentes de la abstención, un 17,7 %, y de los nuevos votantes, un 22,4 %. Aunque en menor medida, la pérdida de votos del PSOE también hay que atribuirlos al trasvase hacia Ciudadanos, que como se desprende de los datos del CIS logró hacerse con el 8 % de los que anteriormente habían votado socialista, pese a que su mayor fuente de votos fue UPyD, en concreto un 50 % de sus antiguos votantes.

Por último, la encuesta postelectoral del CIS para las Generales de junio de 2016 (estudio 3145), no dibuja un escenario de trasvase muy distinto del anterior, aunque sí con algunos matices en cuanto a la fidelidad del voto al PSOE y a su principal competidor en la izquierda, en estas elecciones bajo la denominación Unidos Podemos, una vez sellada la coalición preelectoral con Izquierda Unida-Unidad Popular (IU-UP). Un 77,3 % de los ciudadanos que respondían haber votado a los socialistas recordaban haberlo hecho también en diciembre de 2015, con lo que el nivel de fidelización de voto fue mayor en este caso que en las anteriores elecciones. Podemos y sus confluencias, por su parte, fidelizaron a sus votantes en una horquilla de entre el 72 y el 81 %. Un dato de especial interés es que solo el 54 % de quienes recordaban haber votado a IU-UP, habían pasado a votar a Unidos Podemos, pese a la mencionada coalición. También se comprueba que los socialistas recuperaron parte de los votantes que con anterioridad se habían trasvasado a algunas de las marcas afines a Podemos y, a la par, una pequeña parte tanto de abstencionistas como de los nuevos votantes, representando unos y otros el 4,3 % y el 6,1 %, respectivamente, de los votos socialistas.

EVOLUCIÓN IDEOLÓGICA-PROGRAMÁTICA

Se avanzaba en la introducción cómo los factores de índole ideológica y programática, así como las derivas en los mismos, pueden ser elementos bastante significativos a la hora de determinar el descenso o aumento en los apoyos a una formación política, siempre unidos a otros factores que podríamos denominar de carácter exógeno o contextual. A continuación, realizaremos un breve análisis de algunos de los principales hitos que han jalonado los últimos años, ya sea respecto a las líneas programáticas presentadas por los tres últimos líderes socialistas, como de las articulaciones de carácter ideológico derivadas de estos periodos de profundo cambio político, económico y social.

En 2004, la llegada de Zapatero a la Secretaría General del PSOE supuso el triunfo de las ideas de una nueva generación de dirigentes, organizados en la autodenominada «Nueva Vía». Estos se habían propuesto llevar a cabo una renovación ideológica para afrontar el reto de recuperar el Gobierno perdido tras las elecciones generales de 1996. Para ello, aspiraban a superar las recetas clásicas de la socialdemocracia, incorporando nuevos criterios ideológicos. Frente a las propuestas de la *tercera vía*, mostraban sus preferencias por otras fórmulas teóricas tales como el *patriotismo constitucional* de Jürgen Habermas y, sobre todo, por las del *republicanismo cívico* de Philip Pettit, concepción enraizada tanto con el radicalismo francés del XIX como con el liberalismo radical anglosajón.

Así, la política desarrollada por Rodríguez Zapatero, al menos durante los primeros cinco años de su mandato, se sustentó en los mencionados criterios y principios del republicanismo cívico. Sin embargo, el inicio de la crisis financiera de 2008 y, sobre todo, el empeoramiento de la situación económica en la primavera de 2010, acabaron por desfigurar su proyecto con un giro neoliberal, anteponiendo las exigencias del contexto a las convicciones ideológicas que habían inspirado hasta la fecha el proyecto del PSOE. Este fue el punto de inflexión para el inicio de una desorientación que aún hoy padece esta formación. Zapatero defendió haber aplicado políticas de neta identidad socialdemócrata, pero lo cierto es que su praxis no se había correspondido con el discurso enunciado en los años precedentes, especialmente en su primera legislatura.

En 2011, en un intento de recuperar el protagonismo político, y una vez renovada la dirección en el XXXVIII Congreso Federal, los socialistas convocaron una conferencia política que tendría lugar en noviembre de 2013. Las resoluciones ratificaron las principales líneas ideológicas que previamente se habían establecido en el Congreso y en el Consejo Territorial celebrado en Granada poco después. Los contenidos, con todo, no pasaron de ser prolongaciones de fórmulas ya empleadas en otras resoluciones congresuales: una mezcla de las tradicionales posiciones de la socialdemocracia continental y de las fórmulas del republicanismo cívico. Nada nuevo.

Desde entonces, más allá de los dos programas electorales presentados a las generales de diciembre de 2015 y junio de 2016, el PSOE no volvió a disponer de una oferta ideológica que supusiese una clara renovación. Pedro Sánchez, como secretario

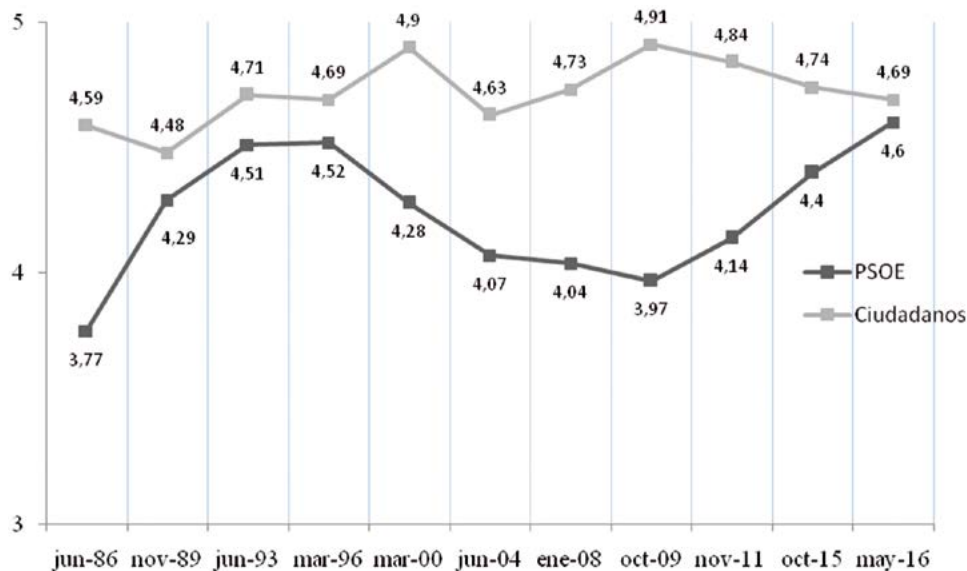
general, se limitó a mantener las principales líneas programáticas aprobadas en la Conferencia de 2014 y a plasmarlas en los programas con los que el PSOE concurrió a las elecciones generales de 2015 y 2016.

Ubicación ideológica y voto

En consonancia con lo expuesto anteriormente, podemos definir varios momentos en los que para el PSOE tanto las líneas programáticas como su propio posicionamiento ideológico ha ido evolucionando. Es así que a partir de 1996 y hasta 2009 el PSOE experimentó un leve desplazamiento hacia posiciones más a la izquierda, en un lento giro que lo diferenciaba de las posiciones que había venido ocupando en los años anteriores, desde su primer triunfo electoral en 1982. En concreto, en octubre de 2009, con la crisis económica ya iniciada y gracias a las políticas de gasto público patrocinadas con la intención de atajar las más dañinas consecuencias de aquella, los socialistas llegaron a recuperar posiciones ideológicas previas a su llegada al Gobierno en los años ochenta, precisamente aquellas posiciones más escoradas hacia el espectro ideológico de la izquierda en la escala de auto-posicionamiento ideológico.

GRÁFICO 2.

EVOLUCIÓN DE LA AUTO UBICACIÓN IDEOLÓGICA MEDIA DE LOS CIUDADANOS Y UBICACIÓN IDEOLÓGICA MEDIA DEL PSOE SEGÚN LOS CIUDADANOS, EN LA ESCALA IZQUIERDA-DERECHA (1-10) (1986-2016)

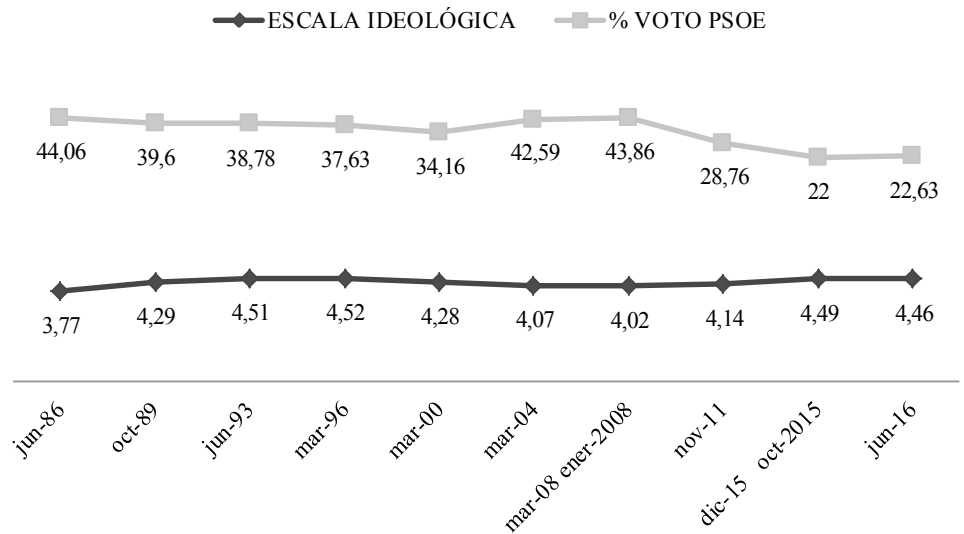


Fuente: elaboración propia a partir de los datos del CIS. Serie A.4.02.01.061, Serie A.3.06.01.004.

Sin embargo, a partir de 2011 y justo hasta antes de las últimas elecciones generales de junio de 2016, el PSOE sufre una nueva deriva ideológica marcada por un paulatino desplazamiento hacia posiciones más al centro. Es en este momento en el cual se va a producir una tremenda paradoja, ya que el mimetismo entre los espacios ideológicos de la sociedad española y el propio espacio atribuido al PSOE no solo no van a generar un mayor apoyo electoral a esta formación, sino precisamente todo lo contrario, los peores resultados de toda su historia.

GRÁFICO 3.

EVOLUCIÓN IDEOLÓGICA MEDIA EN LA ESCALA IZQUIERDA-DERECHA (1-10) Y % DE VOTO AL PSOE (SOBRE VOTO VÁLIDO)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del CIS. Serie A.4.02.01.061, y de los datos electorales disponibles en la página del Ministerio del Interior (s.f.).

LIDERAZGOS FALLIDOS Y MERMA DE LA CREDIBILIDAD

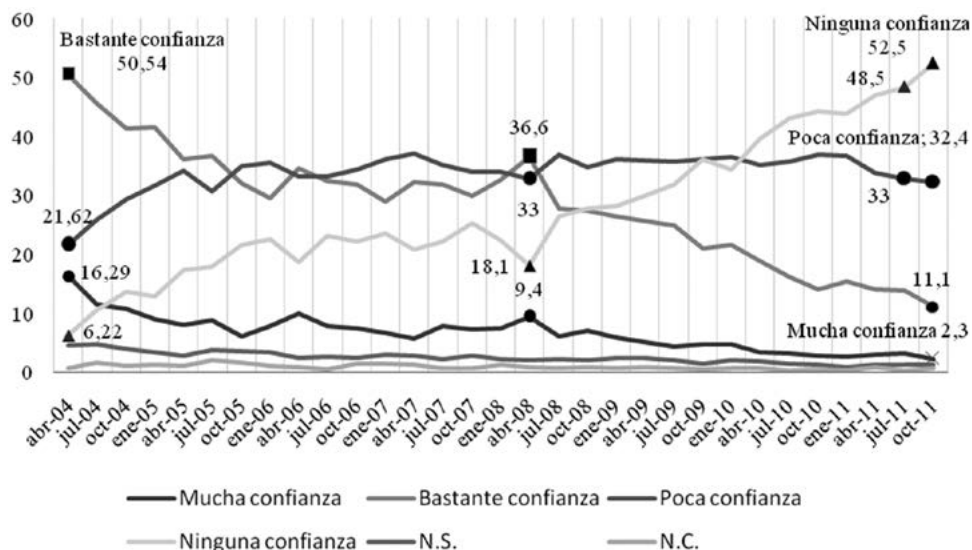
En lo referente a la incidencia de otro de los componentes tradicionales en la explicación del voto, el efecto del liderazgo ha sido uno de los factores a los que más importancia se ha prestado en los estudios a nivel individual (Campbell *et al.*, 1954). En este sentido, entendiendo que el liderazgo no es una cuestión que se pueda improvisar, no siempre el agotamiento del grupo de quienes lideran un partido coincide en el tiempo con la aparición de alternativas solventes para ejercer un liderazgo alternativo y creíble (Paramio, 2009: 81). Quizás esto sea algo de lo que ha acaecido en el PSOE de 2011 a esta parte. A continuación nos detendremos brevemente en los principales episodios relacionados con el liderazgo en esta formación a lo largo del periodo 2008-2016.

El suicidio político de Zapatero

La primera legislatura de Zapatero como presidente del Gobierno se inició en 2004 con el cumplimiento de una de las promesas adquiridas en campaña: la retirada de las tropas del territorio iraquí. Confirmaba así su intención de rectificar la política exterior seguida por Aznar. Aquella decisión, pese a todo, no tuvo como correlato el incremento de la confianza en su figura. Tampoco las siguientes medidas de calado, tales como el incremento del gasto en cooperación, la aprobación de modificaciones relativas a la separación y el divorcio, la promulgación de una ley de dependencia o la regulación del matrimonio entre personas del mismo sexo sirvieron para incrementar su credibilidad al final de la misma. Después de los primeros cuatro años de gobierno, Zapatero pasó de contar con un 67 % aproximado de ciudadanos que confiaban mucho o bastante en él, a disponer solo de un 27,2 %. La gestión del debate territorial, sobre todo en lo referente a la cuestión del Estatuto de Cataluña, así como los pasos dados en el denominado proceso de paz en Euskadi, influyeron en la desconfianza hacia el presidente. A buen seguro, tampoco es desdeñable para explicar estos datos la imagen negativa proyectada desde el inicio mismo de su mandato por un buen número de influyentes medios de comunicación.

GRÁFICO 4.

GRADO DE CONFIANZA EN EL PRESIDENTE DEL GOBIERNO: JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ ZAPATERO



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del CIS. Serie [B.1.01.03.020].

La siguiente legislatura trajo consigo el derrumbe final de la confianza y credibilidad del presidente, a pesar de que el Ejecutivo aprobó nuevas leyes de contenido

social, tales como la ley integral contra la violencia de género, la ley de igualdad o la ley de plazos en relación al aborto, además de conseguir el abandono definitivo de las armas por parte de la organización terrorista ETA. Las medidas económicas que impulsó a partir del mes de mayo de 2010 contradecían radicalmente el discurso socialdemócrata y las primeras decisiones tomadas por su Gobierno frente a la «desaceleración económica» (Collado y Jiménez, 2012: 50). Pero todo dio un vuelco entre mayo de 2010 y septiembre de 2011.

El 12 de mayo de 2010, impelido por la gravedad de la crisis económica, Zapatero anunció en sede parlamentaria la adopción de nueve medidas de ajuste. En ese momento ya fue consciente del coste que aquellas tendrían para su futuro político, así como para el de su propio partido: «Muchos ciudadanos no entenderán que [...] les pida más esfuerzo, les solicite más compromiso y les anuncie a determinados sectores esfuerzos muy considerables» (*Diario de Sesiones del Congreso*, 12 de mayo 2010). En septiembre de 2011, a las puertas de las elecciones generales, el presidente pactaba con el PP una modificación del artículo 135 de la Constitución para establecer un techo de gasto público y fijar la prioridad del pago de la deuda. Estas medidas de última hora terminaron por dañar sus ya negativos datos de confianza. En poco más de un mes, quienes mostraban poca o ninguna confianza en Zapatero pasaron de representar el 81,5 %, al 84,9 %.

Alfredo Pérez Rubalcaba y la frustrada renovación «desde arriba»

La segunda legislatura de Zapatero propició un vuelco de la opinión pública muy acusado. Mientras que algunos se distanciaban del partido en el Gobierno, entendiendo que este había dilapidado los principios progresistas para gestionar la crisis según los requerimientos del exterior, otros pensaban que los miembros del Ejecutivo no disponían de la preparación necesaria para la resolución de la grave situación económica que aquejaba al país (Sánchez Cuenca, 2012: 99). Así las cosas, la posibilidad de que Zapatero repitiese como candidato a la Presidencia del Gobierno fueron cuestionadas de inmediato. En el interior del PSOE, los dirigentes regionales comenzaron a ejercer presión para que Zapatero anunciara su renuncia a ser cabeza de lista y, de esta forma, intentar paliar lo más posible un efecto contagio en sus respectivos territorios. En último término el presidente accedió a los reclamos, anunciándolo de forma expresa el 2 de abril de 2011.

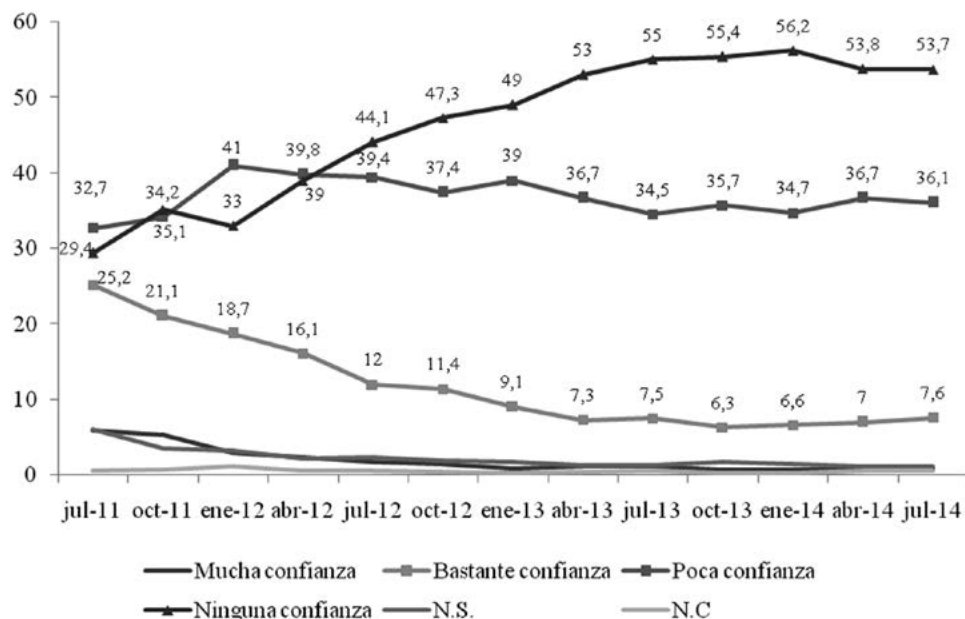
En los meses siguientes se generalizaron las disputas internas por ocupar la posición vacante. Las opciones pasaban por convocar unas primarias para elegir un/a candidato/a a la Presidencia del Gobierno, convocar un congreso extraordinario para cambiar la dirección del partido o la posibilidad que a la postre saldría adelante: forzar la presentación de un candidato sin tensar a la organización en un proceso de primarias para elegirlo. Así, Pérez Rubalcaba asumió tal condición tras acuerdo del Comité Federal, dejando para después de las elecciones la convocatoria de congreso. Esta operación, en apariencia muy medida para facilitar un tránsito pacífico, terminó siendo una pérdida de tiempo en la necesaria renovación de las estructuras de poder interno del PSOE, así como en la promoción de nuevos liderazgos.

En las generales de 2011 Pérez Rubalcaba obtuvo los que, hasta entonces, eran los peores resultados electorales conseguidos por el PSOE desde la Transición. Pese a todo, y como habría sido de esperar, la derrota electoral no se tradujo en su retirada de la primera línea política, sino que una vez convocado el congreso en el que se haría efectiva la sustitución de Zapatero al frente de la Secretaría General, Rubalcaba se postuló para ocupar este puesto, compitiendo con su excompañera de gabinete, la catalana Carme Chacón. El 4 de febrero de 2012 y por tan solo veintidós votos, el Pleno del Congreso Socialista eligió a Rubalcaba como nuevo secretario general. La experiencia fue entonces la principal baza empleada por este para concitar los apoyos necesarios. Pero era precisamente esta experiencia la que lastraba desde el principio cualquier posibilidad de renovación cierta del liderazgo socialista.

Durante los dos años y medio escasos que estuvo al frente de la Secretaría General, el PSOE no logró fortalecerse como alternativa y Rubalcaba tuvo que ver cómo la confianza que los ciudadanos tenían en él se iba desplomando mes a mes, pese a partir de unos indicadores ya suficientemente negativos. Sería la abultada derrota electoral sufrida en los comicios europeos de mayo de 2014, la que en último término marcó el final de su etapa al frente del PSOE. La cabeza de lista para las elecciones al Parlamento Europeo, Elena Valenciano, su apuesta personal, no fue capaz de obtener unos resultados aceptables. En este contexto, Rubalcaba anunció su renuncia a la Secretaría General, la celebración de un congreso extraordinario y la previa elección por primarias de quién habría de sustituirle.

GRÁFICO 5.

GRADO DE CONFIANZA EN EL LÍDER DEL PSOE: ALFREDO PÉREZ RUBALCABA



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del CIS. Serie A.5.01.03.012.

La fórmula de primarias suponía una novedad de naturaleza orgánica. Los socialistas eran los primeros en emplear este método para la elección de su máximo dirigente. Esta posibilidad había sido abordada ya en la Conferencia Política de 2013 y ahora se llevaba a efecto. Con su aplicación, Rubalcaba y la dirección saliente asumían que, fracasado el intento de renovar desde arriba, era el momento ahora de promover una renovación desde la base que contara con el apoyo de la mayoría de los militantes del PSOE. Sin duda, esta apuesta orgánica supuso un avance significativo en el nivel de inclusividad democrática, pero dejó sin resolver una cuestión trascendental que se suscitaba una vez superada la fase de la elección y nombramiento del nuevo secretario general: ¿cómo gestionar la competencia de legitimidades resultante del nuevo mecanismo de elección?

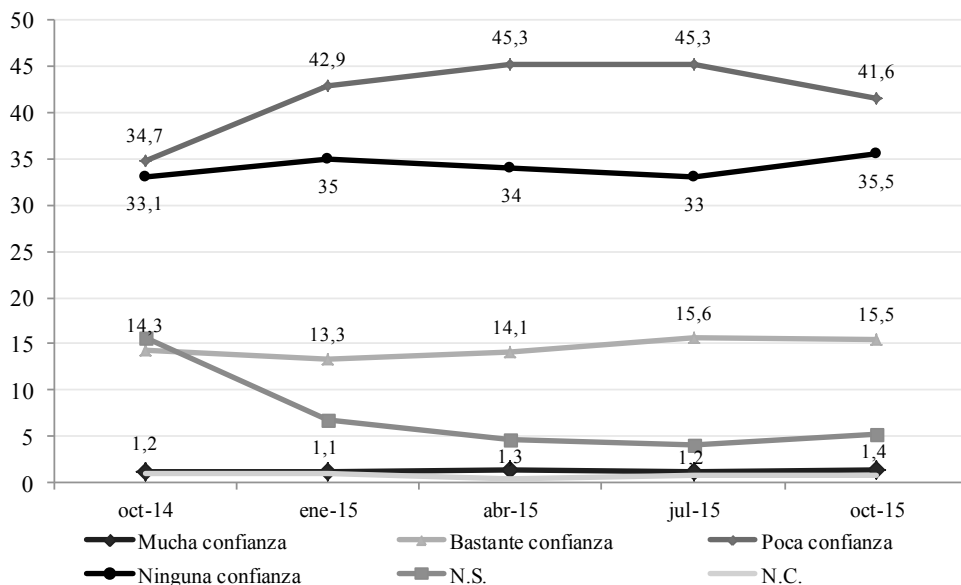
El ascenso de Pedro Sánchez

Las primarias abiertas a la militancia se disputaron en julio de 2014. Pedro Sánchez, contra todo pronóstico, consiguió hacerse con la Secretaría General gracias a un pacto entre su candidatura y la mayoritaria Federación Socialista Andaluza. El acuerdo no suponía que el secretario general debiera ser quien optara a posteriori a la Presidencia del Gobierno (Pérez Alcázar, 2015). Sin embargo, en diciembre de 2014 Sánchez hizo pública su candidatura.

Las elecciones autonómicas y municipales celebradas en mayo de ese mismo año y las posteriores elecciones locales complicaron el escenario en el que Sánchez debía consolidar su liderazgo. Pese a que el PSOE sufrió un descenso muy significativo en sus apoyos electorales, paradójicamente mejoró sus posiciones de poder, alcanzando el gobierno en siete comunidades autónomas y contribuyendo a recuperar significativas alcaldías gracias al apoyo recíproco de otras fuerzas de la izquierda. Como consecuencia, irrumpieron nuevos liderazgos territoriales avalados por el apoyo electoral y el peso institucional. Éstos terminaron por presentarse en competencia con las pretensiones de consolidación del liderazgo de Sánchez, quien ni siquiera había concurrido a unas elecciones.

Poco antes de las elecciones generales de diciembre de 2015, el 77,1 % de los ciudadanos decían tener poca o ninguna confianza en el candidato socialista. No es de extrañar que los resultados fuesen muy negativos para el PSOE, logrando tan solo noventa diputados. Con estos guarismos, el margen de maniobra para negociar un posible Gobierno fue muy limitado, y se complicó aún más cuando, tan solo una semana más tarde, el Comité Federal fijó unas condiciones infranqueables en la posible negociación con otras formaciones. Sin embargo, Sánchez forjó un acuerdo con Ciudadanos sometiéndolo a la aprobación de la militancia. Sabía que era la única garantía de su continuidad y el reforzamiento de su liderazgo pasaba por acudir a la principal fuente de su legitimidad. En último término, logró salvar el obstáculo, pero no consiguió el apoyo ni la abstención necesaria de Podemos, imprescindibles la una o la otra para superar la investidura a la que decidió someterse tras la negativa al jefe del Estado por parte de Mariano Rajoy.

GRÁFICO 6.
GRADO DE CONFIANZA EN PEDRO SÁNCHEZ LÓPEZ-CASTEJÓN



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del CIS. Serie A.5.01.03.013.

El fracaso de la investidura abocó a unas nuevas elecciones. Sánchez no había logrado su primer objetivo, alcanzar la Presidencia, pero se garantizó una segunda oportunidad. Un liderazgo muy debilitado y el desencuentro con muchos de los dirigentes territoriales socialistas terminó reflejándose en los resultados finales: la representación socialista en el Congreso mermó hasta los 85 diputados.

A partir de entonces las críticas afloraron sin disimulo, cuestionando la oportunidad de su continuidad al frente del PSOE. La aritmética parlamentaria planteada era aún más compleja que la anterior. A partir de este momento, conseguir la investidura y formar Gobierno pasaba necesariamente por el apoyo, no solo de Podemos y Ciudadanos, sino también por el apoyo y/o la abstención de varios partidos nacionalistas. Estos últimos, Coalición Democrática de Cataluña (CDC) y Esquerra Republicana de Cataluña (ERC) plantearon como exigencia la celebración de un referéndum de autodeterminación, cuestión esta que había sido fijada como veto expreso del Comité Federal.

Comenzaron a surgir voces dentro del PSOE que exigían a Sánchez dejar gobernar al PP mediante una abstención en la votación de investidura. La solicitud, proveniente de líderes de algunas de las más influyentes federaciones, fue utilizada por Sánchez como último recurso para defender su posición frente a los críticos. Negar la posibilidad sugerida fue la mejor fórmula para presentarse a sí mismo como garante de las esencias del PSOE frente a quienes pretendían facilitar la permanencia en el Gobierno

de los conservadores. En aquel momento se hizo muy evidente que Sánchez estaba ocupado en el difícil encaje de dos propósitos. De una parte, consolidarse como líder en el seno del PSOE frente a las voces discordantes de las élites territoriales y, por otra, encontrar la fórmula que posibilitase un acuerdo de gobierno encajando las pretensiones de socios muy dispares. Pero no fue capaz de sobrellevar ambas tareas y fracasó en las dos. La situación se tornó definitiva tras los negativos resultados de elecciones en Galicia y el País Vasco, en las que el secretario general se había implicado directamente en la designación de los candidatos. La suerte estaba echada y Sánchez fue forzado poco después a presentar su dimisión tras varias maniobras orquestadas por sus críticos, que sobrepasan con mucho el interés de este artículo.

MODELO ESTRUCTURAL DEL VOTO AL PSOE EN EL PERIODO 2008-2015

Como se viene apuntando, entender el proceso de erosión en el voto socialista implica el manejo de múltiples factores. Unos de carácter endógeno, precisamente los relacionados con el modelo y arquitectura del partido, así como sus bases programáticas e ideológicas, y otros que podríamos denominar de carácter exógeno, marcados por la incidencia de un contexto poco amable con los partidos de Gobierno, especialmente con aquellos a los que les ha tocado lidiar con la grave crisis económica, política e institucional.

Dada esta complejidad y con el objeto de analizar conjuntamente los distintos factores de carácter endógeno y exógeno en un contexto económico, político y social que podríamos denominar como de los más altamente inestables de nuestra democracia, se ha diseñado y empleado un modelo de ecuaciones estructurales (SEM)² que permite medir los efectos que sobre el liderazgo y el voto al PSOE poseen una serie de componentes, ya sean contextuales, de cultura política o relacionados con el liderazgo en tres momentos evolutivos: elecciones de 2008 (liderazgo de José Luis Rodríguez Zapatero), elecciones de 2011 (liderazgo de Alfredo Pérez Rubalcaba) y elecciones de 2015 (liderazgo de Pedro Sánchez). La utilización de esta técnica nos permite trabajar en un único modelo de interdependencia entre los distintos componentes que entendemos inciden de manera más significativa en el voto socialista. Una de las principales ventajas que nos aporta el uso de esta metodología es la posibilidad de trabajar con constructos latentes, es decir, constructos teóricos no directamente observables, que pueden convertirse en dimensiones cuantitativas y que estarían relacionados con la incidencia de los anteriormente citados elementos contextuales, de cultura política (especialmente relacionados con la desafección) y de adscripción política e ideología. Este modelo propone un sistema de interdependencias entre estos constructos latentes y el liderazgo que, a su vez, se utiliza como una

2. Structural equation modeling.

variable mediadora respecto al voto socialista. Del mismo modo, mediante esta técnica podremos analizar los efectos directos e indirectos que las distintas variables poseen con respecto al voto socialista.

Para el caso, hemos utilizado los estudios postelectorales del CIS referidos a los procesos electorales de los años 2008 (estudio 2757), 2011 (estudio 2920) y 2015 (estudio 7715) a Cortes Generales, en tanto que implican el momento de salida de la Presidencia de José Luís Rodríguez Zapatero (elecciones generales de 2008), la derrota electoral de la candidatura del nuevo secretario general, Alfredo Pérez Rubalcaba (elecciones generales de 2011) y la primera derrota de su sucesor como secretario general y candidato a la Presidencia Pedro Sánchez (elecciones generales de 2015). De igual modo, la disponibilidad de idénticas variables y similar metodología nos permite la comparación entre estos tres momentos electorales.

El primer paso en la creación de nuestros modelos de ecuaciones estructurales ha sido la realización de los correspondientes test de normalidad univariante, así como un análisis factorial exploratorio. A continuación hemos procedido a la creación de un variable *Dummy* referida al voto al PSOE, donde el valor 1 representaría el voto a este partido y el valor 0 la ausencia de voto a esta formación. Respecto a los constructos latentes, hemos trabajado con tres, referidos al contexto (*Contexto*), actitudes políticas desafectadas (*Actitudes*) y elementos de cercanía y adscripción. Todos ellos se construyen alrededor de las siguientes variables endógenas:

- *Contexto*. Valoración de la situación política de España, Valoración de la situación económica de España y valoración de la situación personal.
- *Actitudes*. Grado de satisfacción con el funcionamiento de la democracia, grado de confianza en los partidos políticos y grado de confianza en el Parlamento español.
- *Adscripción*. Cercanía con el PSOE y autoubicación en la escala ideológica.

Antes de comenzar con la exposición de los principales resultados obtenidos del análisis empírico, es preciso comentar los índices de ajuste globales para los tres modelos, ya sean el valor RMSEA³ como las medidas incrementales de ajuste del

3. El índice de bondad de ajuste más robusto propuesto es el Error Medio Cuadrático de Aproximación (RMSEA, por sus siglas en inglés). El término proviene de la medida inicial de diferencia entre los datos y el modelo. La importancia de este índice radica en que refleja una diferencia absoluta entre el modelo propuesto y los datos observados, tomando en cuenta el número de estimaciones y el tamaño de la muestra implicada por el modelo bajo prueba (Steiger, 1990). Es muy importante notar que este índice, debido a su origen y propiedades estadísticas, compara el modelo con la estructura de relaciones entre las variables en la población. La interpretación del indicadores la siguiente:

- Cuando el RMSEA presenta valores menores a 0,10 se tiene una indicación de buen ajuste entre el modelo de medición y la estructura de los datos.

modelo, NFI y CFI⁴, las más usuales en el ajuste de modelos mediante ecuaciones estructurales. Los resultados de dicho test evidencian que nos encontramos ante unos modelos correctamente ajustados para los tres periodos temporales analizados, siempre entre los valores determinados como adecuados en cada uno de los tres valores.

Nuestro análisis muestra cómo las dimensiones contextuales, ideológicas, de adscripción y de liderazgo poseen un peso desigual en los tres momentos analizados (2008, 2011, 2015). La primera evidencia de este análisis es suficientemente relevante, en tanto que muestra un paulatino descenso en la capacidad explicativa de estas dimensiones, que podríamos denominar como «tradicionales», y donde el factor del liderazgo sería una variable mediadora. A lo largo de los tres momentos observamos como la incidencia de este sobre el voto es cada vez menor, pasando de una capacidad explicativa en la variabilidad del voto socialista del 40 % en el año 2008, justo en el momento en el que Rodríguez Zapatero gana las elecciones generales, a un 34 % en el caso de las elecciones de 2011, en las que concurre Alfredo Pérez Rubalcaba, y del 28 % en las elecciones de 2015, con Pedro Sánchez como candidato a la Presidencia del Gobierno.

Desde un punto de vista meramente contextual, relacionado con la percepción que existe en la ciudadanía respecto a la situación económica, política y personal, observamos un aumento de la incidencia de las valoraciones negativas de este contexto, ya sea directamente sobre el voto como, sobre todo, indirectamente respecto al aumento de las percepciones desafectadas de los votantes. Esto implicaría que la evolución de la crisis económica y política ha actuado incrementando progresivamente las actitudes de desafección política. Estas actitudes desafectadas han actuado, a su vez, debilitando la percepción del liderazgo y erosionando gravemente la propia adscripción partidista. Si esta interacción de tipo indirecto implicaba un peso del 27 % en el 2008, pasa al 52 % en 2011 y al 61 % en las elecciones de 2015, muy en consonancia con el declive en los resultados electorales, en la afiliación al partido o en la propia valoración que poseen los líderes políticos. Es precisamente sobre el liderazgo donde se producen efectos muy importantes de estos elementos contextuales de carácter negativo, siendo su incidencia del 12 % en el caso de Zapatero, del 20 % en el caso de Rubalcaba y los más fuertes, del 25 %, en el caso de Pedro Sánchez. En paralelo a este aumento del escepticismo respecto al líder se produce el debilitamiento de la cercanía al partido; de nuevo, en el caso de Zapatero, la incidencia es

-
- Cuando los valores del RMSEA resultan menores a 0,05 el ajuste entre el modelo y los datos es considerado superior.
 - Cuando los valores del RMSEA resultan menores a 0,01 el ajuste entre el modelo y los datos es sobresaliente.

4. El índice de bondad de ajuste (CFI), es un índice de la variabilidad que es explicada por el modelo, oscilando sus valores entre el 0 (pobre ajuste) y el 1 (ajuste perfecto). Se aceptan valores cercanos a 0,90 como indicativos de un ajuste aceptable del modelo.

TABLA 1.
CODIFICACIÓN DE VARIABLES EN EL MODELO DE VOTO AL PSOE

Variable		Tipo	Categorías
Vapol	Valoración de la situación política de España	Ordinal	Muy buena, Buena, Regular, Mala y Muy mala
Veco	Valoración de la situación económica de España	Ordinal	Muy buena, Buena, Regular, Mala y Muy mala
Veper	Valoración de la situación personal	Ordinal	Muy buena, Buena, Regular, Mala y Muy mala
Ideolog	Autoubicación en la escala ideológica	Escala	0-10
Cercanía	Cercanía al PSOE	Dicotómica	1-0
Democracia	Grado de satisfacción con la democracia	Ordinal	Muy, bastante, regular, poco y nada satisfecho
Partidos	Grado de confianza en los partidos políticos	Ordinal	Mucha, bastante, regular, poca y ninguna confianza
Parlamento	Grado de confianza en el Parlamento	Ordinal	Mucha, bastante, regular, poca y ninguna confianza
Zapatero	Valoración de José Luis Rodríguez Zapatero	Escala	0-10
Rubalcaba	Valoración de Alfredo Pérez Rubalcaba	Escala	0-10
Pedro Sánchez	Valoración de Pedro Sánchez	Escala	0-10

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del CIS. E 2757, E2920, E7715.

TABLA 2.
MEDIDAS DE AJUSTE DEL MODELO DE COMPONENTES DE VOTO

	NFI	CFI	RMSEA
Modelo José Luis Rodríguez Zapatero (2008)	0,91	0,89	0,09
Modelo Alfredo Pérez Rubalcaba (2011)	0,92	0,85	0,08
Modelo Pedro Sánchez (2015)	0,9	0,9	0,09

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de ajuste del modelo en AMOS.

prácticamente nula (0,1), mientras que es del 21 % y del 18 % en el caso de Rubalcaba y Pedro Sánchez, respectivamente.

La cercanía, no obstante, sigue siendo uno de los principales elementos reforzadores en el voto y valoración del liderazgo, aunque se deduce que su peso desciende en términos globales a lo largo de los tres procesos electorales.

Hablábamos con anterioridad de la metamorfosis ideológica del PSOE y de cómo entendían los ciudadanos la relación entre su propia ideología y la propuesta ideológica del partido. A este respecto, podemos confirmar que la ideología sigue estando presente, aunque bien es cierto que con algunos cambios importantes en los tres momentos estudiados. Su incidencia directa sobre el voto se ha ido atenuando a lo largo de estas tres elecciones, pasando de una incidencia del 25 % en 2008 a un 23 % en 2011 y, lo realmente sorprendente, a una incidencia negativa en los sectores más a la izquierda en las elecciones de 2015. Este dato implicaría que a más polarización por el lado de la izquierda menos voto socialista, confirmando el trasvase de voto en las elecciones de 2015 hacia Podemos, precisamente ese voto más a la izquierda.

Al igual ocurre respecto a la incidencia sobre la cercanía política donde, de nuevo, las elecciones de 2008 y 2011 implican una alta correspondencia entre espacios ideológicos más a la izquierda y valoración del liderazgo y voto socialista, de modo que cuánto más abajo se está en la escala más se valora al líder y más se vota al PSOE (-42 % y -38 % en 2008 y 2011). Sin embargo, esta tendencia se rompe en 2015, de modo que una posición más moderada se correspondería con un mayor voto socialista y una mejor valoración de Pedro Sánchez. En otras palabras, el proceso de fagocitación de Podemos sobre el Partido Socialista se ha llevado a cabo por la vía de la erosión de aquellos sectores del partido más ideologizados, aquellos que han presentado cierta desorientación tras la pérdida del liderazgo de Rodríguez Zapatero y la deriva ideológica hacia los espacios de centro. Este proceso, sin duda en relación con los elementos contextuales, ha actuado disolviendo las bases tradicionales de la adscripción al PSOE, un lugar que copa un partido emergente (Podemos), planteando serios interrogantes respecto a la posibilidad de recuperación futura de dicho espacio por los socialistas.

A modo de resumen podemos señalar que nuestro modelo explicativo evidencia un efecto cruzado entre el contexto y el aumento de las actitudes de desafección política, que han desplazado a aquellos más ideológicamente a la izquierda del partido. A su vez, la adscripción se ha debilitado por la misma confluencia de factores contextuales relacionados con el aumento de las valoraciones negativas de la economía y de la política, traducidas en un aumento de la desconfianza hacia los partidos políticos, el Parlamento y la propia democracia. Este núcleo tradicional en la explicación del comportamiento político, ideología y cercanía, han actuado como elementos debilitadores en la percepción del liderazgo que, a su vez, cada vez ha actuado con más laxitud respecto al propio voto al PSOE.

Tabla 3.

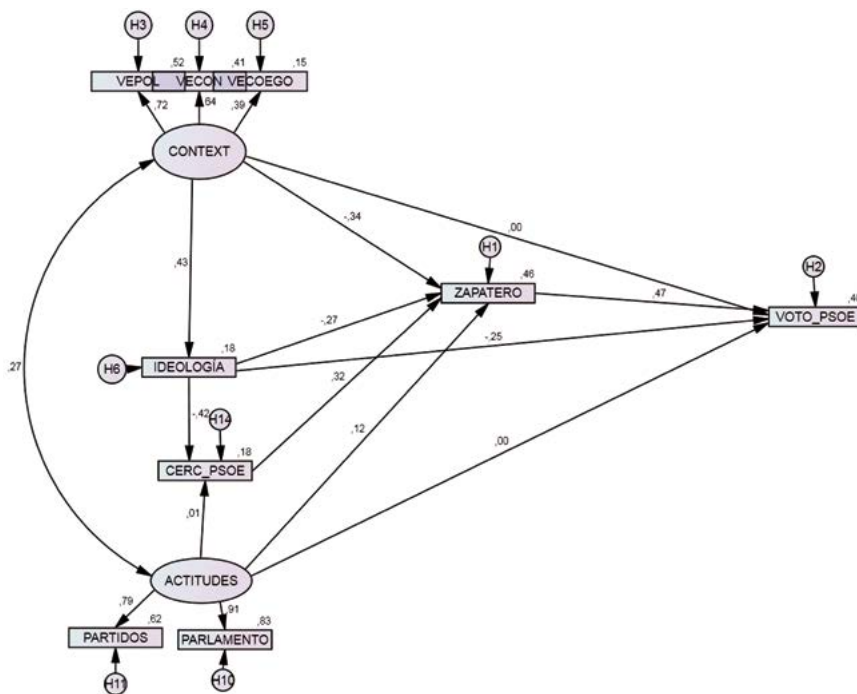
Efectos totales estandarizados para el modelo de componentes de voto al PSOE en las elecciones generales de 2008

	Context	Actitudes	Ideología	CERC_PSOE	Zapatero
Ideología	,426	,000	,000	,000	,000
CERC_PSOE	-,179	,009	-,419	,000	,000
Zapatero	-,515	,124	-,400	,317	,000
Partidos	,000	,788	,000	,000	,000
Parlamento	,000	,913	,000	,000	,000
VECOEGO	,386	,000	,000	,000	,000
VECON	,642	,000	,000	,000	,000
VEPOL	,723	,000	,000	,000	,000
Voto_PSOE	-,346	,063	-,433	,149	,469

Fuente: elaboración propia.

Figura 1.

Modelo de componentes de voto al PSOE en las elecciones generales de 2008



Fuente: elaboración propia.

Tabla 4.

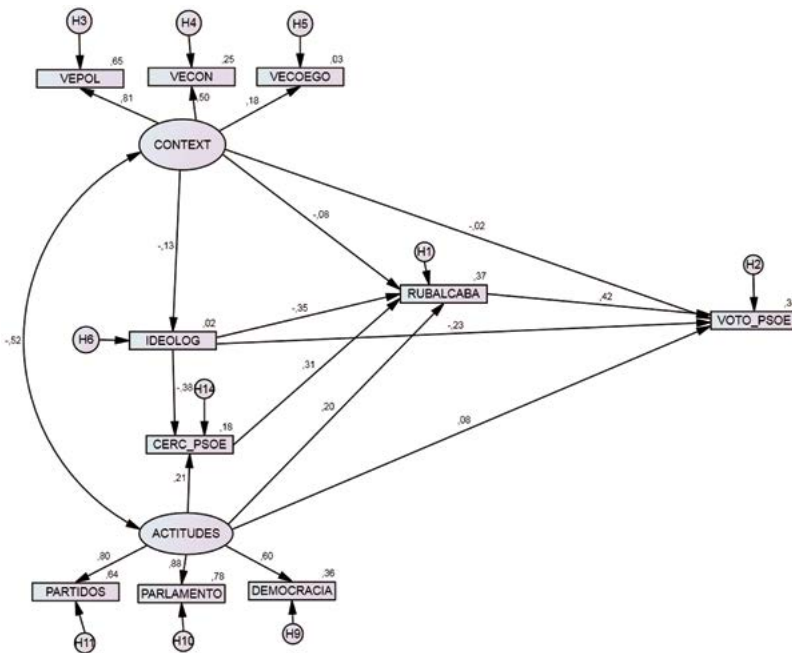
Efectos totales estandarizados para el modelo de componentes de voto al PSOE en las elecciones generales de 2011

	Actitudes	Context	Ideolog	CERC_PSOE	Rubalcaba
Ideolog	,000	-,131	,000	,000	,000
CERC_PSOE	,213	,050	-,380	,000	,000
Rubalcaba	,265	-,018	-,464	,310	,000
Partidos	,801	,000	,000	,000	,000
Parlamento	,883	,000	,000	,000	,000
Democracia	,603	,000	,000	,000	,000
VECOEGO	,000	,181	,000	,000	,000
VECON	,000	,502	,000	,000	,000
VEPOL	,000	,808	,000	,000	,000
Voto_PSOE	,189	,004	-,422	,131	,422

Fuente: elaboración propia.

Figura 2.

Modelo de componentes de voto al PSOE en las elecciones generales de 2011



Fuente: elaboración propia.

Tabla 5.

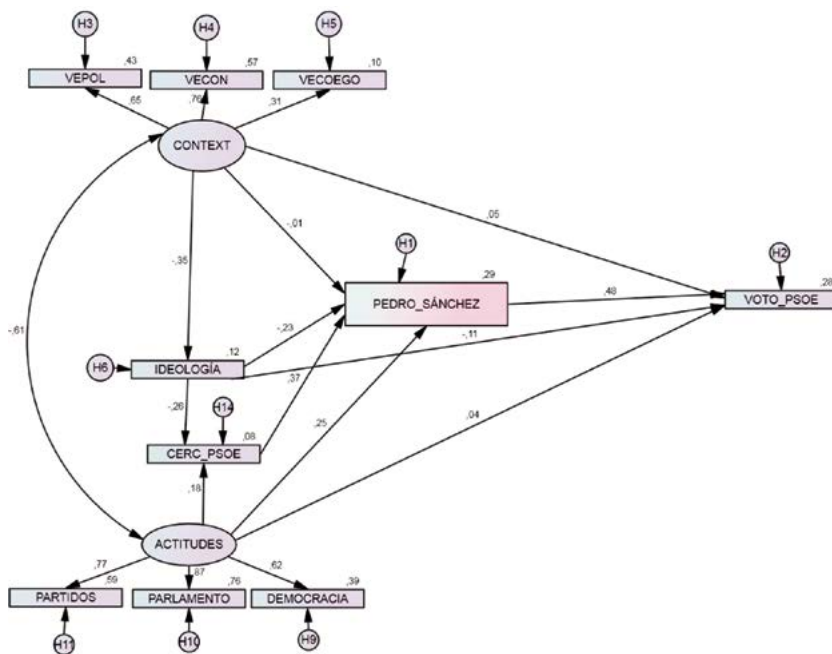
Efectos totales estandarizados para el modelo de componentes de voto al PSOE en las elecciones generales de 2015

	Context	Actitudes	Ideología	CERC_PSOE	Pedro_Sánchez
Ideología	-,352	,000	,000	,000	,000
CERC_PSOE	,092	,179	-,261	,000	,000
Pedro_Sánchez	,108	,311	-,330	,369	,000
Partidos	,000	,770	,000	,000	,000
Parlamento	,000	,873	,000	,000	,000
Democracia	,000	,622	,000	,000	,000
VECOEGO	,309	,000	,000	,000	,000
VECON	,756	,000	,000	,000	,000
VEPOL	,654	,000	,000	,000	,000
Voto_PSOE	,143	,189	-,265	,179	,485

Fuente: elaboración propia.

Figura 3.

Modelo de componentes de voto al PSOE en las elecciones generales de 2015



Fuente: elaboración propia.

CONCLUSIONES

En este artículo se han examinado señales que guardan relación con la actual decadencia del PSOE: declive electoral, desorientación ideológica-programática y fallida consolidación de sus liderazgos acompañada por pérdida continuada de credibilidad de los mismos. Estos elementos, que podríamos denominar de carácter endógeno, se han visto completados con otros de naturaleza exógena, relacionados con la incidencia de la grave crisis económica, política e institucional en las actitudes políticas de los votantes socialistas, así como en los procesos de adscripción partidista y del voto mismo a esta formación.

A continuación, se ha propuesto una explicación plausible sobre los factores que, teniendo presentes las anteriores señales, han traído como consecuencia la pérdida acusada de posiciones electorales sufridas por el PSOE entre en el último quinquenio.

Pues bien, a tenor de todo lo anterior, concluimos lo siguiente:

- La desorientación ideológica del actual PSOE, por más que sea un rasgo compartido con el resto de la familia ideológica en Europa, no constituye el único elemento causante de su decadencia, aunque sí que actúa como un elemento debilitador en el voto. Resulta difícil sostener que la decadencia socialista, manifestada sobre todo por la pérdida de elecciones, guarda relación desde el punto de vista empírico con una percepción relativa a cambios ideológicos no digeridos por el total de sus votantes, aunque bien es cierto que en un sector de su electorado tradicional, el más a la izquierda y menos adscrito hacia el partido, sí que ha sido un factor importante, siempre en conjunción con la interacción de un contexto de alto escepticismo político.
- El liderazgo constituye otro factor útil para la comprensión de la decadencia del PSOE. La dificultad para consolidar sus liderazgos es uno de sus síntomas y, también, una de sus causas. Desde que Felipe González abandonara la Secretaría General del PSOE, el liderazgo socialista ha sido un bien en disputa. A diferencia de lo que ocurrió con aquel, incluso en los momentos más comprometidos de su gestión, los nuevos liderazgos socialistas nunca han gozado de significativos niveles de confianza ciudadana.
- Sin duda, la merma de votantes tradicionales, agravada desde 2014 hasta la actualidad, es una de las expresiones más nítidas de la crisis que atraviesa el PSOE y, a su vez, una de las causas que más han contribuido a su decadencia. Pese a que la misma no se inicia ese año, sí existe una diferencia en cuanto a su importancia y sus causas con respecto a etapas precedentes. Hasta esa fecha, el declive tiene que ver más con el desgaste derivado del ejercicio del gobierno, agravado por la dureza de algunas medidas económicas de austeridad adoptadas a partir de 2010. En cambio, desde 2014 en adelante las causas son otras, fundamentalmente la aparición a la izquierda y a la derecha de formaciones políticas de nuevo cuño que se apropian de una parte significativa de los votantes socialistas, aunque también la insuficiente incorporación de nuevos votantes y antiguos abstencionistas.

- Lo elementos exógenos, sobre todo contextuales, han actuado fuertemente en la creación y mantenimiento de un clima de alto escepticismo político, traducido en el incremento de las actitudes desafectas que han reforzado la desvinculación partidista, especialmente en las últimas dos elecciones, generando un espacio de alta volatilidad que ha alimentado a los denominados partidos emergentes. Es en este espacio donde el PSOE ha mostrado un paulatino declive, que se observa en la nula incidencia contextual del modelo para Zapatero, el moderado efecto contextual en el modelo para Rubalcaba y la elevada incidencia en el modelo para Pedro Sánchez.

Referencias

- Campbell, A., G. Gurin, G. y W. E. Miller. 1954. *The voter decides*. Illinois: Evaston.
- Collado, Francisco y José Francisco Jiménez. 2012. «Discursos políticos ante la crisis económica: estudio del líder del PSOE», *Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, 14: 41-57.
- García Abad, José. 2012. *El hundimiento socialista. Del esplendor del 82 al cataclismo del 20-N o cómo hemos caído tan bajo*. Barcelona: Planeta.
- Ministerio del Interior. S.f. *Consulta de resultados electorales*. Disponible en: <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/>[Consulta: 1 de febrero 2017].
- Paniagua Fuentes, Javier. 2016. *El socialismo: de la socialdemocracia al PSOE y vice-versa*. Madrid: Cátedra.
- Paramio, Ludolfo. 2009. *La socialdemocracia*. Madrid: Catarata.
- Pérez Alcázar, Manuel. 2015. *Delfines y tiburones*. Madrid: Almuzara.
- Pettit, Philip. 1999. *Republicanism: una teoría sobre la libertad y el gobierno*. Madrid: Paidós Ibérica. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/0198296428.001.0001>.
- Rivero, Ángel y Jorge del Palacio. 2011. «La política de la indignación y la crisis de la socialdemocracia», *Cuadernos de Pensamiento Político*, 31: 65-88.
- Sánchez Cuenca, Ignacio. 2012. *Años de cambios, años de crisis. Ocho años de gobiernos socialistas, 2004-2011*. Madrid: La Catarata-Fundación Alternativas.
- Steiger, James H. 1990. «Structural Model Evaluation and Modification: An Interval Estimation Approach», *Multivariate Behavioral Research*, 25 (2): 173-180. Disponible en: https://doi.org/10.1207/s15327906mbr2502_4.
- Urquizu, Ignacio. 2012. *La crisis de la socialdemocracia. ¿Qué crisis?* Madrid: La Catarata.
- Verge, Tania. 2007. *Partidos y representación política. Las dimensiones del cambio en los partidos políticos españoles, 1976-2006*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Villa García, Roberto. 2016. *España en las urnas. Una historia electoral (1810-2015)*. Madrid: Cátedra.

Otras referencias

- CIS. *Series temporales*. A.4.02.01.061; A.3.06.01.004; A. 3.06.01.004; A.5.01.03.012; A.5.01.03.013; B.1.01.03.020. Disponible en: <http://www.analisis.cis.es/cisdb.jsp> [Consulta: 21 de enero 2017].
- CIS. 2011. «Estudio postelectoral elecciones generales 2011», *Estudio* 2920. Disponible en: http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=12604&cuestionario=14778&muestra=20339 [Consulta: 24 de enero de 2017].
- CIS. 2014. «Estudio postelectoral elecciones al Parlamento Europeo 2014», *Estudio* 3028. Disponible en: http://www.cis.es/cis/opencms/-Archivos/Marginales/3020_3039/3028/es3028mar.pdf [Consulta: 24 de enero de 2017].
- CIS. 2015. «Estudio postelectoral elecciones generales 2015», *Estudio* 3126. Disponible en: http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=14258 [Consulta: 24 de enero de 2017].
- CIS. 2016. «Estudio postelectoral elecciones generales 2016», *Estudio* 3145. Disponible en: http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=14291 [Consulta: 24 de enero de 2017].
- PSOE. *Resolución Congreso Federal Extraordinario*, 1979. Disponible en: <http://www.psoe.es/media-content/2016/04/resoluciones-197909-congreso-extraordinario.pdf> [Consulta: 1 de febrero de 2017].
- PSOE. *Resolución política XXIX Congreso Federal*, 1981. Disponible en: <http://www.psoe.es/media-content/2016/04/resoluciones-198110-29congreso2.pdf> [Consulta: 1 de febrero de 2017].
- Rodríguez Zapatero, J. L. *Diario de sesiones*. Congreso de los Diputados. 12 de mayo 2010.

Presentado para evaluación: 1 de febrero de 2017.

Aceptado para publicación: 14 de junio de 2017.

SANTIAGO DELGADO FERNÁNDEZ

sdelgado@ugr.es

Es doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad de Granada y profesor titular de dicha universidad desde 2011. Ha centrado su docencia la Historia de las Ideas Políticas y el Pensamiento Político Español. Es autor y coeditor de diversos libros y capítulos de libros en el campo de la historia de las ideas, el liderazgo político y de las coaliciones políticas destacando, entre otros: junto a Pilar Sánchez, *Francisco Fernández Ordóñez: un político para la España Necesaria* (Madrid: Biblioteca Nueva, 2007) y junto a José Francisco Jiménez, *Political Leadership in the Spanish Transition to Democracy (1975-1982)*, (Nueva York: Nova Science Publishers, 2016). Es también autor de artículos en estos mismos campos, entre los que destacan: «La candidatura a la presidencia del gobierno en España: los casos del PP y del PSOE en

las elecciones generales de 2004». *Revista de Ciencia Política*, 27. (Universidad Católica de Chile) y junto a Rafael Vázquez, «Spanish Political Parties and the European Union. Analysis of Euromanifestos (1987-2004)», *Perspectives on European Politics and Society*. 2010. V. 11, 2.

ÁNGEL CAZORLA MARTÍN

acazorla@ugr.es

Es licenciado en Ciencia Política y Sociología y doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad de Granada. Actualmente es profesor sustituto interino del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de dicha universidad. Los estudios sobre comportamiento político y electoral, así como la metodología en investigación aplicada a las ciencias sociales son sus principales líneas de investigación. Desde el año 2002 es investigador del CADPEA (Centro de análisis y documentación político y electoral de Andalucía) del que es Director de trabajo de campo. A lo largo de los últimos años es asiduo colaborador de numerosos centros de investigación tales como el Centro de estudios andaluces (CEA), Escuela andaluza de salud pública (EASP), Sociedad de estudios económicos de Andalucía (ESECA), Instituto de estudios sociales avanzados (IESA) o Fundación Forja XXI, entre otras.

The Italian Democratic Party, its nature and its Secretary

El Partido Demócrata Italiano, su naturaleza y su Secretaría General

GIANFRANCO PASQUINO

School of Advanced International Studies (SAIS). Europe

MARCO VALBRUZZI

European University Institute

Cómo citar/Citation

Pasquino, G. y Valbruzzi, M. (2017). The Italian Democratic Party, its nature and its Secretary. *Revista Española de Ciencia Política*, 44, 275-299. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.44.11>

Abstract

The Democratic Party (PD) is the only reasonably organized party in the Italian de-structured party system. It is itself undergoing a process of transformation. It defies all traditional party definitions. It is no longer a class-based mass party and not even a mass party. Nobody within the party believes that such a party can resurrect. It shows many features of a catch-all party, but some of them are by far more prominent than others. It is not simply an electoral-professional party since its aims go beyond just winning the elections and it relies more on internal resources than on outside professionals. At this point, the most appropriate definition is that of a personalist party cum factions. This article tries to explain : (1) how the PD has acquired a dominant position in Italian politics; (2) how its leader has been elected by members and sympathizers of the party; and (3) how much he is trying to transform the PD into a vehicle pursuing his personal ambitions. Much of what Matteo Renzi will achieve or fail to obtain depends on the new electoral law and on the opposition mounted by some actors, especially the Five Stars Movement. The easiest forecast is that in the short-run the Italian party system will remain de-structured providing opportunities, but also volatility risks for the PD and its leader.

Keywords: Italy, party system, personalist party, leadership, primaries.

Resumen

El Partido Demócrata (PD) es el único partido razonablemente organizado en el desestructurado sistema de partidos italiano. El propio PD está sufriendo un proceso de transformación

que desafía todas las definiciones tradicionales de partidos. Ya no es un partido de masas de clase y ni siquiera un partido de masas. Nadie dentro del partido cree que tal partido pueda resucitar. Muestra muchos rasgos de un partido «atrapa todos», pero algunos de ellos son mucho más prominentes que otros. No es simplemente un partido profesional-electoral ya que sus objetivos van más allá de ganar las elecciones y depende más de los recursos internos que de profesionales externos. En este momento, la definición más apropiada es la de un partido personalista con facciones. Este artículo trata de explicar (1) cómo el PD ha adquirido una posición dominante en la política italiana; (2) cómo han elegido los miembros y los simpatizantes del partido a su líder y (3) cómo este último está intentando transformar el PD en un vehículo para sus ambiciones personales. Gran parte de lo que Matteo Renzi obtenga o no depende de la nueva ley electoral y de la oposición organizada por algunos actores, en especial el Movimiento Cinco Estrellas. El pronóstico más fácil es que en el corto plazo el sistema de partidos italiano seguirá desestructurado brindando oportunidades, pero también riesgos de volatilidad para el PD y su líder.

Palabras clave: Italia, sistema de partidos, partido personalista, liderazgo, primarias.

INTRODUCTION

The purpose of this article is to provide an analysis of the only remaining party in Italian politics: the Democratic Party. Specifically, it will examine its organization, the procedures to choose the party leader and the candidates to elective offices and its policies with special reference to electoral and constitutional reforms. It does so in an attempt to predict the possible transformation of the party and its changed role within the Italian party system. The defeat in the December 4, 2016 constitutional referendum, the February 2017 split of some dissenting sectors and the poor results in the June 2017 municipal elections have weakened the Democratic Party to an extent impossible to evaluate at this point in time. The future of the party will also depend on the type of electoral law that will finally be drafted.

ONE PARTY, MANY MODELS

Product of a “cold” (that is, not accompanied by much enthusiasm) merger between the Left Democrats (mostly former Communists) and the Daisy (mostly former Christian Democrats) (Bordandini *et al.*, 2008; Pasquino and Valbruzzi, 2010; Pasquino, 2013), the Italian *Partito Democratico* (PD) is a member of the Alliance of Socialists and Democrats, the political group in the European Parliament of the Party of European Socialists (PES). Along the left/right political continuum, the PD is located in a center-left position. No longer a mass party as both its predecessors were up to their demise, the PD defies all attempts to be classified according to some classic political science categories. Though it exhibits the traits of at least four types of parties

–mass, catch-all, professional-electoral, personalist– on the whole it does not fit any of them in a fully satisfactory way. It is definitely not –and does not want to be– a mass party as characterized by Duverger (1954). It is not just a *catch-all party* as defined by Otto Kirchheimer (1966: 190), but most certainly it has gone through *a*) “a drastic reduction of ideological baggage” if it ever had one; *b*) it has proceeded to “a further strengthening of top leadership groups” (more on this below); *c*) it has accomplished “a downgrading of the role of the individual party member”, *d*) it has quietly accepted “a de-emphasis of the *classe gardée*” and, more generally, of all intermediate groups, “in favour of recruiting voters among the population at large”, and *e*) it has proceeded to “securing access to a variety of interest groups”, curiously less so to the trade unions. One way or another, all these features exist within the PD and characterize the evolution of the party.

Perhaps, today’s Democratic Party is best defined as a personalist party. According to the criteria specified by Kostadinova and Levitt, personalist parties are defined by: *a*) the presence of a dominant leader; *b*) a party “organization” that is weakly institutionalized by design; and *c*) the “interactions between the leader and other politicians” are “driven mainly by loyalty to that leader rather than e.g., organizational rules, ideological affinities, or programmatic commitments” (2014: 492). In this case, it is useful to distinguish between a personalist, or personalized, party and a purely *personal* party (Calise, 2015). The former does not imply a total control of the leader on the party organization, whereas the latter suggests that the leader, given a specific combination of patrimonial and charismatic resources, is the owner of the party. Bluntly put, the PD cannot by any means become or be a personal party, that is, a political vehicle at the mercy of a single and unique leader. Nevertheless, it is quickly changing its structures in order to absorb the pressures coming both from its current leadership and, more in general, the mass media system (Bordignon, 2014). Nevertheless, the result of the constitutional referendum held on December 4 2016, which inevitably led to the resignation of Matteo Renzi as President of the Council, casts a new light on the possibility, entertained for a while by the leadership of the PD, to transform the party into a political vehicle in the hands of a single leader. The highly personalized electoral campaign for the referendum carried out by Renzi himself and his closest collaborators turned out to be a double-edged sword that interrupted (blocked?) prematurely the leadership of Matteo Renzi and, above all, his attempt to re-organize the party according to his own personal values, interests and, above all, ambitions.

As most parties of medium-large size in contemporary competitive democratic systems, on the whole the PD is a professional-electoral party. According to Panebianco’s (1988: 264) criteria, a professional-electoral party is characterized by: *a*) a central role of the professionals; *b*) weak vertical ties, appeal to the “opinion electorate”; *c*) pre-eminence of the elected representatives, personalized leadership; *d*) financing through interest groups and public funds; *f*) stress on issues and leadership, central role of the careerists and representatives of interest groups within the organization. Though not fully aware of all the implications of its transformation, the PD or, at least, its party secretary and Prime Minister Matteo Renzi and his exclusive (“magic”) circle of

collaborators stress their post-ideological, highly modern, future-oriented stances and policies without paying attention to the party organization nor investing energy and resources in its actual working. In several areas of Italy, the PD is in disarray or, simply, does not exist.

IN SEARCH OF AN ORGANIZATION

As said, since its inception, the PD has not paid any attention to its organization. The Daisy had practically retained no presence on the ground except where some powerful professional politicians had a personal electoral base. The Left Democrats could rely on some local structures especially, almost exclusively, in the so-called “Red Belt” (central regions of Italy) and in few urban areas in the North-West. That the organization of the party on the ground was fundamentally of no interest to the leaders of the PD was immediately confirmed by Walter Veltroni’s summer campaign (2007) to win the office of party secretary. His entire platform was devoted to proposals to tackle and solve the socio-economic problems of Italy. What kind of party the new secretary would like to shape and lead was never discussed. Indeed, it was not part of Veltroni’s suggestive political narrative (Florida, 2009). In different forms and

FIGURE 1.

MEMBERSHIP OF THE ITALIAN COMMUNIST PARTY (PCI, 1945-1990), THE DEMOCRATIC PARTY OF THE LEFT OR LEFT DEMOCRATS (1991-2006), THE DEMOCRATIC PARTY (2007-2015), ABSOLUTE VALUES



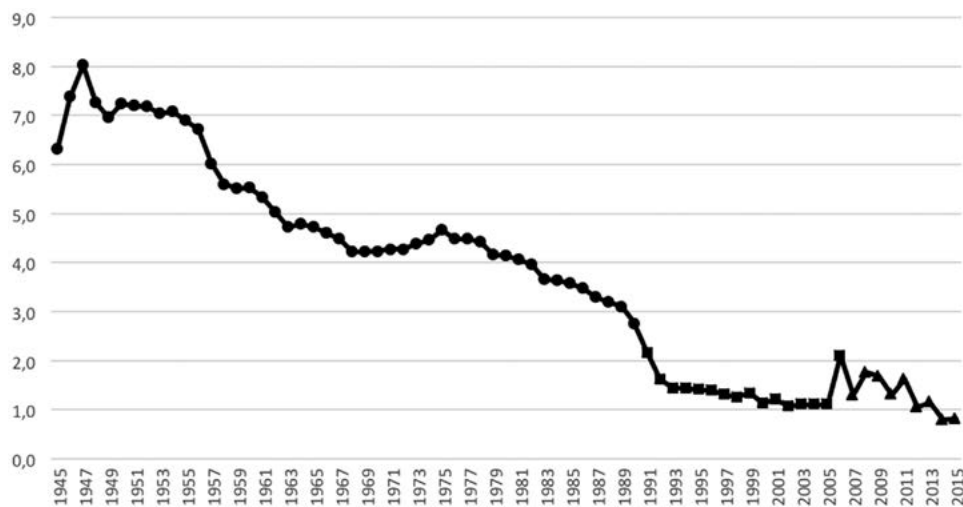
Legend: ● = PCI, ■ = PDS/DS; ▲ = PD.

Sources: own elaboration. Istituto Cattaneo (www.cattaneo.org); Partito Democratico (www.partitodemocratico.it); Pasquino (2013).

degrees, all other secretaries of the party have shown the same reluctance to deal with the organizational structure of the party, especially at the local level. In particular, this tendency is rather evident if we observe the decline of party membership numbers, both in absolute and percentage terms. Looking at Figure 1, it is possible to compare the level of party membership of the PD with that of the Italian Communist (until 1990) and post-Communist party (1991-2006). The downward trend, which is common throughout Western Europe (Poguntke *et al.*, 2016; Van Biezen *et al.*, 2012; Katz *et al.*, 1992), is particularly evident in the case of the *Partito Democratico*, which can now count on less than 400,000 members. Even for the largest left-wing party in Italy, the golden age of mass politics and, accordingly, of mass-based parties is just a distant memory. On average, the current party membership of the PD accounts for something less than one-fourth of the total membership of the Italian Communist Party (PCI), whose heirs can be considered the main founders of the Democratic Party.

A similar trend emerges from the analysis of the membership/electoral ratio (ME), which is an indicator of the extent to which the party is anchored in society, that is, at the grassroots level. Up until the late 1980s, the mean party membership for the PCI as percentage of the national electorate was 5.1. With the creation of the PD, this figure has fallen to 0.8 %, which means that less than 1 % of the national electorate is a card-carrying member of the party. Again, this is a common trend elsewhere in

FIGURE 2.
MEMBERSHIP OF THE ITALIAN COMMUNIST PARTY (PCI, 1945-1990), THE DEMOCRATIC PARTY OF THE LEFT OR LEFT DEMOCRATS (1991-2006), THE DEMOCRATIC PARTY (2007-2015) AS PERCENTAGE OF THE NATIONAL ELECTORATE



Legend: ● = PCI, ■ = PDS/DS; ▲ = PD.

Sources: Own elaboration. Istituto Cattaneo (www.cattaneo.org); Partito Democratico (www.partitodemocratico.it); Pasquino (2013).

Europe, but the pace as well as the extent to which it actually took place in Italy, especially for the left-wing parties, are indeed unique.

As specified above, there are some exceptions to this trend, in particular if one observes the organizational strength and entrenchment of the party at the local/regional level. As shown in table 1, in the central “red” regions of Italy (Emilia-Romagna, Tuscany, Umbria and Marche), the average ME ratio for the PD in 2013 is 2.1 %, while in the rest of Italy the ratio falls to less than 0.8 %. These figures confirm two aspects. First, that the PD is mainly a geographically concentrated party, with a clearly uneven distribution of staff, members and resources throughout the entire nation. In a way, if the party elites aspire to build a real “Party of the Nation”, widely representative and evenly present on the Italian territory, eventually they should take

TABLE 1.
MEMBERSHIP OF THE PD AND MEMBERSHIP RATIO IN 2012-2013

	PD Membership 2012	Electorate 2013	PD Voters 2013	ME	MV
Piemonte	19,244	3,439,197	643,863	0.6	3.0
Valle d'Aosta	112	100,277	18,191	0.1	0.6
Liguria	12,510	1,274,561	258,766	1.0	4.8
Lombardia	37,356	7,443,321	1,467,480	0.5	2.5
Trentino-Alto Adige	2105	777,135	101,216	0.3	2.1
Veneto	19,735	3,717,087	628,166	0.5	3.1
Friuli-Venezia Giulia	6091	964,045	178,001	0.6	3.4
Emilia-Romagna	82,098	3,338,137	989,810	2.5	8.3
Marche	11,743	1,197,752	256,886	1.0	4.6
Toscana	62,496	2,885,048	831,464	2.2	7.5
Umbria	16,671	683,834	168,726	2.4	9.9
Lazio	41,333	4,430,323	852,836	0.9	4.8
Campania	40,054	4,593,671	653,173	0.9	6.1
Abruzzo	10,129	1,067,298	175,857	0.9	5.8
Molise	1321	262,008	42,499	0.5	3.1
Puglia	15,110	3,297,793	407,279	0.5	3.7
Basilicata	6,384	476,020	79,631	1.3	8.0
Calabria	28,756	1,580,119	209,379	1.8	13.7
Sicilia	36,894	4,076,290	467,724	0.9	7.9
Sardegna	18,944	1,391,515	233,278	1.4	8.1
<i>Total</i>	<i>469,086</i>	<i>46,995,431</i>	<i>8,664,225</i>	<i>0.9</i>	<i>5.4</i>

Note: ME = membership as percentage of the national electorate; MV = membership as percentage of PD's voters.

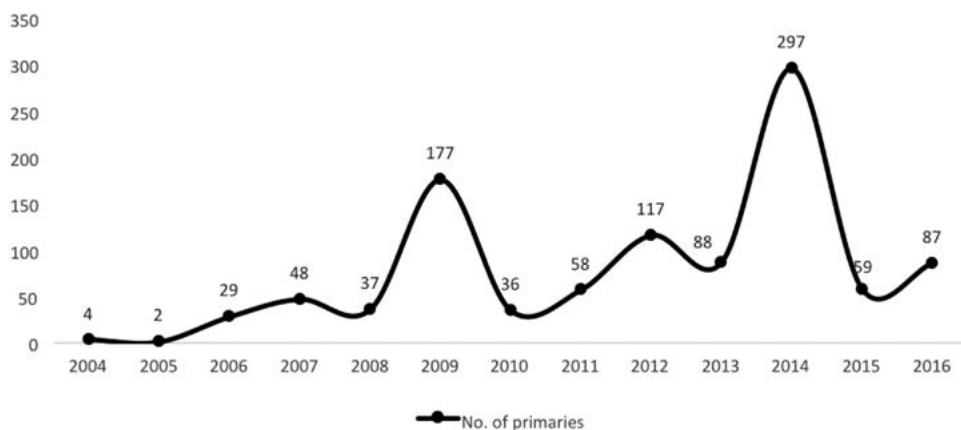
Sources: Own elaboration. Partito Democratico (www.partitodemocratico.it) and Ministry of Interior (www.interno.gov.it).

into account this (dismal) state of affairs. Second, the relatively enduring entrenchment of the party in the central regions of Italy proves *a contrario* that the organizational efforts, if any, of the party leaders to create a new, nationally widespread party structure, have essentially failed. Or, differently put, it means that the PD has not succeeded in inheriting and preserving the legacy of its predecessors and is moving toward a *terra incognita* of a new party model, which its leaders are not capable of imagining, defining and constructing.

Nonetheless, one significant innovation deserves both credit and a close analysis. According to art. 18 of the PD Statute all candidates to elective public office must be selected through primaries. The election of the party secretary himself/herself is entrusted not just to the party members, but to all those who sympathize with the party's objectives and approve its platform. They will do so by signing a document (and donating some money) at the time of casting their vote.

Though still controversial, primary elections have been consistently resorted to by the Democratic Party even, to be precise, before the party came into existence. In October 2005, Romano Prodi was chosen to become the candidate to the office of Prime Minister of a coalition soon to be called *Unione (The Union)* through primary elections (Valbruzzi, 2015). At the time of our writing (October 2016) "regular" primary elections for mayors and presidents of the regions organized and held by the PD (or their immediate predecessors) have reached the quite impressive number of 1.039 at the municipal level (Seddone and Valbruzzi, 2012; Venturino, 2016) and 17 at the regional level (De Luca and Rombi, 2016). Figure 3 reports the number of municipal primaries held in Italy since 2004. The overwhelming majority of these elections have been organized by the PD. As evident from the figures, the growth of primaries, especially at the local level, goes hand in hand with, first, the birth of the PD in 2007 (that

FIGURE 3.
NUMBER OF MUNICIPAL PRIMARIES IN ITALY, 2004-2016



Source: Candidate and Leader Selection (www.cals.it).

has included this specific method of candidate selection in its Charter) and, second, the “wave” of municipal elections, which set the stage for the introduction of the primaries at the local level.

The explosion of primary elections in Italy is thus the product of many, both systemic and individual, factors (Pasquino and Valbruzzi, 2016). Nonetheless, it is a phenomenon that can be fully explained only by making reference to the idea, vaguely entertained by the major party leaders, to build up a so-called “party of the voters”, namely, a political organization in which members and voters share the same powers, rights and duties. This was the party model briefly sketched in the Statute of the party, but repeatedly challenged by the old guard of the PD. So far it has remained just a project on paper.

The initial idea entailed the creation of what Susan Scarrow (2014) has recently defined as a “multi-speed membership party”, that is, an organization “that seeks to bolster traditional membership while at the same time creating new affiliation options for supporters who may or may not eventually acquire traditional membership” (*Ibid.*: 128). The co-existence of old-style party membership with new types of “light”, more or less sporadic, partisan affiliation (e.g., voting in primary elections or for the national or regional leadership, but not performing any other task) was meant to be the distinguishing mark of the party model described in the Statute of the PD. Nevertheless, it has been consistently and constantly challenged by the minority groups within the party, which have been stuck with the idea of the party as a sort of cleavage community, that must control and preserve the boundaries of the organization. If the “party of the voters” model entails a high level of permeability of the organizational boundaries, the alternative “community model” supported by the internal opposition emphasizes the exclusive right of their members. The unwillingness, perhaps, the inability to face and solve this major “contradiction” condemns the party to frequent internal clashes and to some external (in the eyes of the voters) weaknesses. In fact, the clash between these two party models, that to some extent convey alternative visions of the Left and target different electoral constituencies, will probably be at the center of the next party convention and decide the fate and the organizational nature of the PD. Needless to add, no one in the Democratic Party looks back to the golden age of mass parties even though, of course, many remember ‘their’ class-based mass party and others recall their confessional mass party (Kirchheimer, 1966). Neither can be revived.

A MULTI-SPEED MEMBERSHIP PARTY?

To a certain extent, all episodes of intra-party competition that have so far taken place within the *Partito Democratico* were based on these two different narratives of party legitimacy. On the one hand, one finds the type of party model promoted by Veltroni and Renzi. It can be defined as a purely election-oriented vote-seeking political party, according to which the voters, not the members, are the organizational bottom line. On the other hand, there lingers the “cleavage representation party”,

supported by Bersani and much of the old guard of the PD, which has “well-defined notions of the group interest to which members are expected to defer” (Scarrows, 2014: 23). The clash between these two visions of party model suggests that the PD has not yet reached a sufficient level of institutionalization and the basic rules of the game are not fully accepted by all groups within the party. What is more, this situation is not going to change as long as one of the two visions will permanently defeat, and prevail over, the other.

As to the selection of the party secretaries (see table 2), there have been three instances to date: Veltroni in 2007 (Pasquino, 2009); Pier Luigi Bersani in 2008 (Pasquino and Venturino, 2010; Valbruzzi, 2015); Matteo Renzi in 2013 (Pasquino and Venturino, 2014). In a way, all three elections have been preceded or followed by traumatic events. Veltroni’s victory proved to be just one additional factor in the prolonged crisis of Romano Prodi’s second unfortunate experience in the government (2006-2008). Almost inevitably, the secretary of the PD, as it had occurred in numerous occasions within the Christian Democratic party, somewhat felt to be and, in any case, was largely considered the successor designate of the incumbent Prime Minister. Veltroni’s electoral and political strategy in the subsequent 2008 national elections led to what was considered a clear defeat, inevitably followed by his quick abrupt resignation. More complex was not so much Bersani’s election to the office of party secretary, but his later designation to the office of Prime Minister at the end of 2012 (Pasquino and Valbruzzi, 2013).

TABLE 2.

LEADERS OF THE DEMOCRATIC PARTY, 2007-2017

	Method	Selectorate	Candidates to the party leadership (% of votes)				Secretary
2007	Direct election	Members and sympathizers	Veltroni (75.8)	Bindi (12.9)	Letta (11.0)	Others (0.3)	Walter Veltroni
2009	Congress	Party delegates	Franceschini (91.9)	Parisi (8.1)			Dario Franceschini
2009	Direct election	Members and sympathizers	Bersani (53.6)	Franceschini (33.9)	Marino (12.5)		Pier Luigi Bersani
2013	Congress	Party delegates	Epifani (85.8)				Guglielmo Epifani
2013	Direct election	Members and sympathizers	Renzi (65.8)	Cuperlo (20.5)	Civati (13.7)		Matteo Renzi
2017*	Direct election	Members and sympathizers	Renzi (69.2)	Orlando (19.9)	Emiliano (10.9)		Renzi

Sources: Own elaboration. Democratic Party (www.partitodemocratico.it) and Pasquino (2013). Legend: * = the direct election of the Pd leadership was held on 30 April 2017.

Even though the PD’s Statute/Charter is crystal-clear, that is, the party secretary is consequentially and automatically the party’s candidate to the office of Prime

Minister, there appeared a challenger: Matteo Renzi, the young newly elected mayor of Florence. Out of a combination of political generosity and of an understandable evaluation of the mobilizational benefits of an open competition, Bersani asked for and, obviously obtained, an ad hoc temporary derogation from the Charter. In a five-candidate field/race Bersani did not garner an absolute majority of votes (44.9 %) and Renzi did much better than expected (35.5 %). Out of 3,110,210 votes cast, Bersani gained only 291,000 votes more than Renzi. In a way, the lack of an absolute majority and the relatively small lead justified yet another exception to the party's rules. A runoff was held between Bersani and Renzi sanctioning Bersani's victory (60.9 %), but also highlighting the impressive performance by Renzi (39.1 %). There lingered in the Democratic electorate at large a not so much subterranean dissatisfaction with the ruling group, the old guard of the party. Thanks to a mix of populist discourse and anti-political rhetoric, Renzi's determination to challenge the old guard and his promise to proceed to its scrapping (*rottamazione*), as if it were an old car, was substantially rewarded.

Though all this was very interesting and, to our knowledge, unprecedented in European parliamentary democracies, it may have come to nothing had Bersani not led a very lackluster electoral campaign for the 2013 national elections. Too much complacent in his role of front-runner, Bersani did not offer any new policy, but fundamentally more of the same and much of the same of what the previous non-partisan government led by the Professor of Economics Mario Monti (Pasquino and Valbruzzi 2012) had offered, but not delivered, in any case encountering several serious criticisms. The surge of the Five Star Movement (Tronconi, 2015; Corbetta and Gualmini, 2013; Bordignon and Ceccarini, 2013) and the technicalities of a poorly drafted electoral law did the rest. Having barely obtained more votes than the Five Stars Movement, but thanks to a sizable bonus of seats, the PD enjoyed a comfortable parliamentary majority in the Chamber of Deputies, though not a majority in the Senate (ITANES, 2013). Refusing to appoint Bersani unless he could guarantee to win a vote of confidence in both houses, the President of the Republic Giorgio Napolitano practically put an end to Bersani's political career and, more or less knowingly and deliberately, opened a new phase in the tormented life of the Democratic Party (Pasquino and Valbruzzi, 2013).

Bersani's inevitable resignation led to yet another contest for the office of party secretary. On December 8, 2013, in a three-person race Renzi obtained a crushing victory (67.7 %). The 22nd of February, 2014, President Napolitano appointed Renzi to replace a sort of Grand Coalition government led by PD Enrico Letta that had lasted less than a year. Renzi became the youngest Prime Minister in the history of the Italian Republic and the first to be at the same time the leader of his party and not a member of Parliament. Since then, the story of the Democratic Party and, perhaps, its destiny have been fully interwoven with what Renzi's government has done and not done, does and will do. A turning point not to be underestimated, though already considered far away in the past, was represented by the 2014 elections of the European Parliament. Unexpectedly, perhaps just a felicitous instance of a honeymoon with the

electorate, the Democratic Party won 40.8 % of the votes (see table 3), more than any other European party (Pasquino and Valbruzzi, 2014). In Italy, in national elections, only the Christian Democrats had ever overcome the 40 % threshold. Not without some reason, Renzi's interpreted this outcome as a personal success. More precisely, the European elections proved, on the one hand, that Renzi had a significant personal appeal, or backing, that goes much beyond that of his party; on the other hand, that the PD under his new galvanizing leadership was in fact capable of attracting voters from other parties, especially center (Civic Choice, Union of the Centre) and right-wing parties (Berlusconi's *Forza Italia*).

TABLE. 3.

PD ELECTORAL RESULTS, 2001-2014

	Legislative elections (no. and % of votes)	Seats (no. and %)	European elections (no. and % of votes)	Seats (no. and %)
2001 (DS + Daisy)	11,542,981 31.1	211 33.5		
2004 (Olive Tree)			10,077,793 31.1	23 29.5
2006 (Olive Tree)	11,930,983 31.3	220 34.5		
2008 (PD)	12,095,306 33.1	211 33.5		
2009 (PD)			7,999,476 26.1	21 29.2
2013 (PD)	8,952,200 25.5	297 47.1		
2014 (PD)			11,203,231 40.8	31 42.5

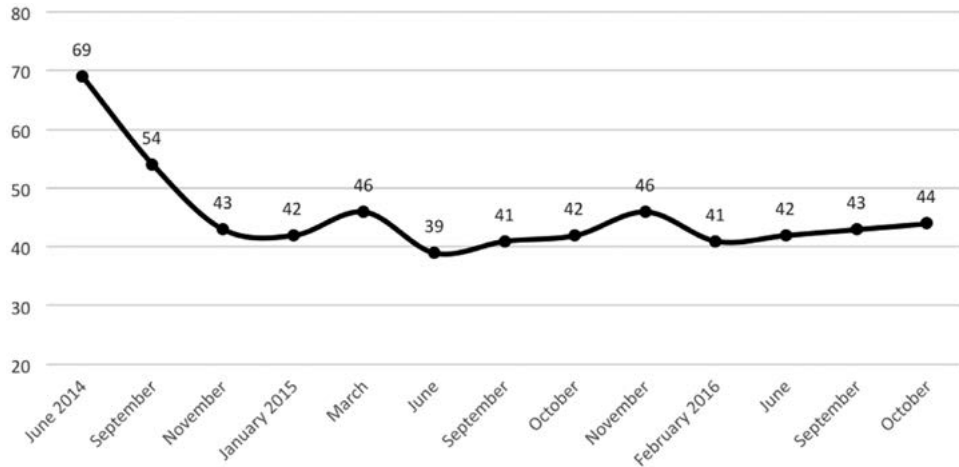
Sources: Own elaboration. Ministry of the Interior (<http://elezionistorico.interno.it>) and Pasquino (2013).

Subsequent, especially local elections have somewhat downsized the electoral strength of the PD and, in particular, the attractiveness of its new leadership. However, following the European elections Renzi seems to have acted as if the party he is leading is more of a hindrance than an instrument to be used to govern and to transform the country because his personal appeal and approval ratings (see figure 4) have constantly transcended the borders of the party's political confines and electoral capabilities.

By all means, since his "popular" election to secretary of the PD, Renzi has been in full control of his party because the National Assembly reflects in its composition the percentages obtained by the three candidates. More precisely, as table 4 shows,

FIGURE 4.

RENZI'S GOVERNMENT APPROVAL RATING, JUNE 2014-OCTOBER 2016 (PERCENTAGE VALUES)



Note: Question “On a scale of 1-10, how would you rate Renzi’s government?”. The figures report the percentage of respondents rating Renzi’s government favorably (that is, with a value greater than or equal to 6). Survey conducted from October, 24 to October 27, 2016 through a combined CATI (Computer Assisted Telephone Interviewing), CAMI (Computer Assisted Mobile Interviewing) and CAWI (Computer Assisted Web Interviewing) method. The sample (N = 1.213) is representative of the overall Italian electorate. The margin of error of $\pm 2.8\%$.

Source: Demos and Pi (<http://www.demos.it/a01315.php?ref=HREC1-9>). For more details, see Diamanti (2016).

Renzi received 65.8 % of the votes, whereas Cuperlo managed 20.5 % and Civati 14.2 %. These figures make clear that the Secretary had a stronger appeal among the voters at large rather than the “regular” activists of the party. His sort of anti-establishment message, centered on the idea of the so-called “scrapping” of the old(er) party elite, made him the perfect candidate to attract votes from a wider audience made up of light, “irregular” members or sympathizers plus those who were beginning their “electoral” story in those years.

Slightly less uneven is Renzi’s control of the party on the ground where there were major waves of allegiance transfers from the old guard to the new rulers. As a consequence, while some dissent may still appear here and there, one cannot find true “rebellions”, that is, cases and contexts in which local parties have openly opposed the party line or openly criticized the party secretary. Renzi’s sore points have been the Chamber and, even more so, the Senate parliamentary groups. Because of the electoral law, party lists are closed, that is, all candidates have been elected following their ranking on the lists. Obviously, being party secretary at the time of the drafting of the lists of candidates, Bersani with his collaborators exercised a strong/decisive influence in the appointment and ranking of the candidates even though several so called “parliamentary primaries” were held (Regalia and Valbruzzi, 2016). Moreover, practically all the Democrats who entered the Chamber of Deputies and many who entered the Senate because of the majority bonus owed their seat to Bersani’s benevolence. Only

TABLE 4.
RESULTS OF THE 2013 DIRECT LEADERSHIP ELECTION (% VALUES)

Regions	Matteo Renzi	Gianni Cuperlo	Giuseppe Civati
Valle d'Aosta	64.2	15.2	20.6
Piemonte	70.2	14.1	15.7
Lombardia	67.8	14.9	17.3
Liguria	62.8	19.5	17.7
<i>North-west regions</i>	<i>67.6</i>	<i>15.3</i>	<i>17.1</i>
Trentino-Alto Adige	67.5	13.8	18.7
Veneto	68.8	14.9	16.3
Friuli-Venezia Giulia	66.2	17.9	15.9
Emilia-Romagna	71.6	14.9	13.5
<i>North-east regions</i>	<i>69.5</i>	<i>15.2</i>	<i>15.3</i>
Toscana	77.4	12.3	10.3
Marche	76.2	10.7	13.1
Umbria	73.6	16.1	10.3
Lazio	65.5	21.2	13.3
Abruzzo	67.4	20.1	12.5
<i>Central regions</i>	<i>74.0</i>	<i>14.5</i>	<i>11.5</i>
Molise	62.1	29.6	8.3
Puglia	60.3	24.5	15.2
Basilicata	58.3	33.7	8.0
Campania	60.7	30.8	8.5
Calabria	58.4	33.3	8.3
<i>Southern regions</i>	<i>61.6</i>	<i>27.2</i>	<i>11.2</i>
Sicilia	61.3	27.4	11.3
Sardegna	55.6	25.4	19.0
<i>Islands</i>	<i>59.4</i>	<i>26.7</i>	<i>13.9</i>
<i>Total Italy</i>	<i>65.8</i>	<i>20.5</i>	<i>13.7</i>

Source: Valbruzzi (2015: 99).

apparently, has Renzi had hard time in obtaining the support of the Democratic parliamentarians. Among the Democratic parliamentarians, the process of “repositioning” started very soon and has already gone very far.

It is true that few deputies and senators have decided to leave the PD parliamentary group (among them Civati who has launched a political movement called “Possibile”, clearly referring to Podemos), but other deputies and senators, coming, for instance, from the Five Star Movement, have joined the PD parliamentary groups.

But what really counts is that none of the dissenting Democratic parliamentarians has prevented the government from obtaining what Renzi firmly desired and imposed. Of course, half of the 463 laws approved between March 15, 2013 and June 15, 2016 have been approved because of a strict enforcement of party discipline, but not even on the constitutional reforms and the electoral law the so-called minorities of the PD have either attempted or succeeded in disrupting the course of the government.

ELECTORAL AND CONSTITUTIONAL REFORMS

Repeatedly, Renzi has claimed that his government's *raison d'être* is to make the constitutional reforms (and, subordinately, to revise the electoral law). He has gone so far as to stress that the reform of the Constitution is the mandate given to him by former President Giorgio Napolitano. A close analysis of the process of the reforms that have been formulated and approved, and of the referendum campaign launched and personally conducted by Renzi can reveal a lot concerning the Democratic Party, its political role, its leadership, its future (Pasquino and Valbruzzi, 2017; Pritoni *et al.*, 2017).

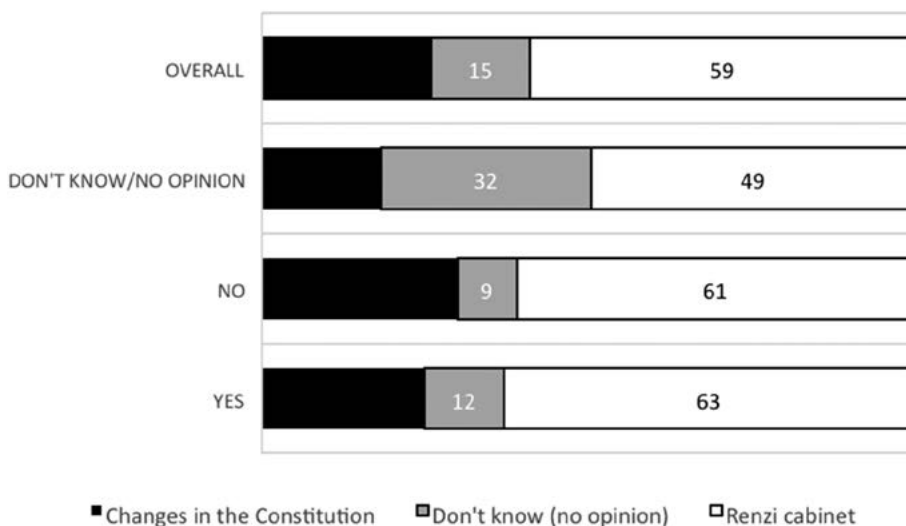
According to article 138 of the Italian Constitution, all constitutional revisions, if not approved by a parliamentary majority of two thirds, may be (but do not have to be) submitted to a referendum provided one fifth of the parliamentarians or five regional councils or five hundred thousand voters request it. From the very beginning and at all times they felt it necessary, Renzi and his Minister of Institutional Reforms stressed that, in any case, the government was going to call a referendum. From the very beginning and for several months up to the end of August 2016, Renzi vehemently stressed that if "his" reforms will not be confirmed by the voters, he would resign and leave political life so that a serious political crisis would follow. It was only after some criticisms of his plebiscitarian posture/blackmail reached the ears of especially President Napolitano who suggested that the Prime Minister had probably exceeded in his personal politicization/political personalization of the referendum, that Renzi has somewhat receded from his propaganda statements (taken too seriously by foreign economic operators and major economic newspapers). Despite his delayed attempts to progressively deactivate the plebiscitarian threat, the Italian voters used the constitutional referendum also to express their evaluation of the performance of the Prime Minister and their disapproval of his policies.

In any case, for many voters the issue had already irreversibly become personalized. A Yes vote meant supporting Renzi and his government; a No vote implied also the rejection of Renzi and his government. As shown in figure 5, the majority of voters counter-reacted to the personalized campaign conducted by the PD leader by adopting a similar personalized logic of voting. More precisely, according to the opinion of the electorate, from both sides of the confrontation, six voters out of ten used the referendum as an instrument to either keep in or kick out of office the incumbents. Inevitably, the most immediate consequence of the referendum result was, as

indicated above, the resignation of Renzi’s cabinet and then the overt contestation of his leadership within the Democratic Party. A circumstance that, for the moment, has put a brake on Renzi’s ambitions to transform the party into his own personal political vehicle.

FIGURE 5.

THE MEANING OF THE CONSTITUTIONAL REFERENDUM ACCORDING TO THE ITALIAN ELECTORATE (% VALUES)



Note: Question: ‘According to you, Italian voters will express their vote on the constitutional referendum on the basis of...’. Survey conducted in two waves (October and November 2016) through a combined CATI (Computer Assisted Telephone Interviewing), CAMI (Computer Assisted Mobile Interviewing) and CAWI (Computer Assisted Web Interviewing) method. The sample (N = 2,400) is representative of the overall Italian electorate. The margin of error of ± 2.8%.

Source: Bordignon, Ceccarini and Diamanti (2017: 141).

The referendum strategy had never been discussed in the National Assembly of the Democratic Party, but the message sent to the “minorities” within the PD was very simple and precise: they were asked not only to vote Yes to the reforms, but also to organize Committees in support of those reforms. The new political class of the Democrats would emerge and be recruited from those committees and on the basis of their commitment. A promise or a threat that were made credible by the existing electoral law and its closed lists of parliamentary candidates.

The reform of the electoral law was originally drafted in collaboration with Berlusconi whose electoral law, used in 2006, 2008, and 2013, had been declared unconstitutional by the Constitutional Court. The so-called Italicum shares many features with the previous electoral law (and, in fact, has met the same electoral fate of its predecessor, being partially rejected by the Constitutional Court), but for our purposes,

that is, understanding and explaining the role and the goal of the Democratic Party, one feature and one mechanism have an overriding importance (Pasquino, 2015). The feature is that, on condition that their party has won enough votes, the heads of the party lists in the one hundred constituencies are automatically elected. The Italicum was a proportional law, but accompanied (made less proportional and, in more than one way, distorted) by a majority bonus. This is the mechanism that clearly differentiated it from the previous electoral law and that, for a variety of reasons, has been recently judged unconstitutional by the Court. If no party gets 40 % plus one votes there will be a run-off between the two most voted parties. The winner will obtain 340 seats (out of 630) in the Chamber of Deputies, thus enjoying a sizable, though artificial, parliamentary majority allowing it to govern without any need to form a coalition. Pre-electoral coalitions and *apparetements* between the first round and the run-off were forbidden.

Berlusconi accepted the mechanism of the run-off when it still appeared possible that his party could obtain enough votes to be the second Italian party. Since the approval of the law and after several municipal elections, not only do all the data suggest that the Five Stars Movement is solidly behind the PD, but that in a run-off it may even obtain enough votes to defeat Renzi's party. Hence, after having repeatedly declared that the Italicum is an excellent electoral law for which many European systems prove admiration and envy and that they will soon imitate, a bizarre situation has followed. In order to avoid a likely victory by the anti-establishment and surely catch-all Five Star Movement, how to reform the reform, that is, an electoral law not yet utilized and already changed or corrected by the Constitutional Court, has become the new game in town.

The main reason behind the idea of a sizable seat bonus to the winning party is to assure the governability that, according to the proponents, litigious Italian coalitions have not been able to provide. Renzi's paramount goal was and remains that of obtaining a single party parliamentary majority, possibly made exclusively of loyal supporters, allowing him to govern alone. Throughout the discussion of the electoral law and the constitutional reforms, the project of a new, though never fully designed, party appeared: the Party of the Nation.

A NEW PARTY FOR THE NATION

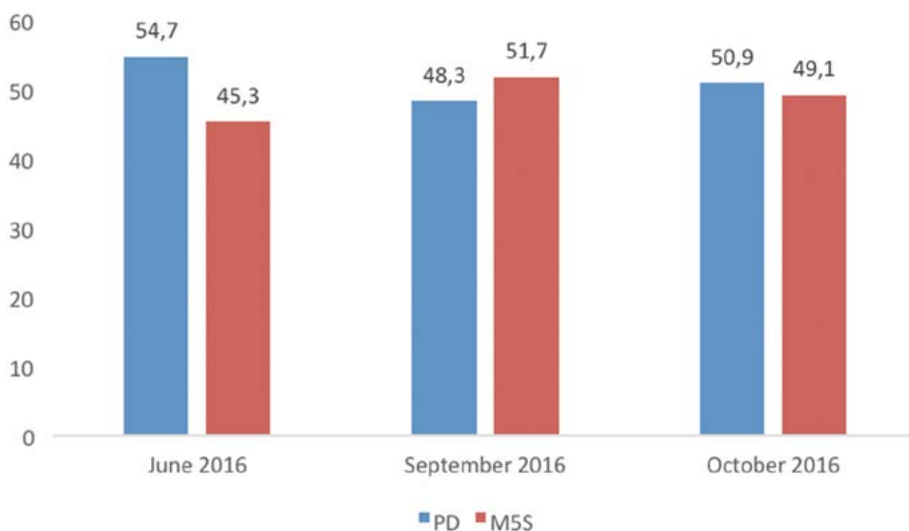
Since 1994¹, the Italian party system has been in disarray (Morlino, 1996; Pasquino and Valbruzzi, 2015). Despite some occasional attempts at creating viable parties on the left and on the right of the political continuum, overall the party system has remained virtually *destructured* (fluid, in flux) as all the indicators clearly suggest

1. We take as a cut-off point the date of the national elections held with a new largely majoritarian electoral law.

and confirm. New parties have appeared, old parties have declined and all parties have undergone major transformations. Technically, Italy has witnessed a prolonged phase of party de-alignment with no end in sight. The re-alignment, that is, a restructuring of the classic patterns of competition and of stable competitors is still in the making, but it appears highly unlikely. In this perspective, the so-called Party of the Nation, the final step in the process of change, adjustment and adaptation of the Democratic Party seems to be more part of the problem (de-alignment) than part of the solution (realignment) if the other parties are unable to reorganize and reshape themselves. Moreover, out of a deep electoral and political discontent with the existing parties and party system and, to some extent, with the political system those parties have created and rarely governed satisfactorily, a new, highly significant competitor has emerged. Rejecting the term “party”, the Five Star Movement has irrupted into the bipolar competition and has disrupted the political alignment (Russo, 2015). Exploiting a high level of electoral volatility/volubility, the movement created by the comedian Beppe Grillo has quickly become the true and feared challenger of the Democratic Party. So much so that all the polls indicate the likelihood not only of a run-off between the PD and the Five Star Movement, but (as of September 2016) a victory of the latter (see figure 6). Not so much incidentally, this dismal electoral trend for the

FIGURE 6.

VOTING INTENTIONS IN THE HYPOTHETICAL RUN-OFF ELECTION BETWEEN DEMOCRATIC PARTY (PD) AND FIVE STAR MOVEMENT (M5S), 2016 (PERCENTAGE VALUES)



Note: Question “In case of run-off election between PD and M5S, which party would you vote for?”. Survey conducted from October, 24 to October 27, 2016 through a combined CATI (Computer Assisted Telephone Interviewing), CAMI (Computer Assisted Mobile Interviewing) and CAWI (Computer Assisted Web Interviewing) method. The sample (N = 1.213) is representative of the overall Italian electorate. The margin of error of $\pm 2.8\%$.

Source: Demos and Pi (<http://www.demos.it/a01315.php?ref=HREC1-9>). For more details, see Diamanti (2016).

PD explains why Renzi decided to set up a new internal committee with the aim of changing the new, though not yet utilized, electoral law.

In order to understand and appreciate how the PD has reacted, it is important to explain the impact and the consequences of two events and developments. The first one has to do with the absolute necessity to reform the existing electoral law whose several features have been declared unconstitutional by a sentence of the Constitutional Court n. 1/2014. The second event is to be considered at the same time a short-term reaction to the political situation and a not fully thought-through strategy.

In Italy more than elsewhere, with the likely exception of France, reforms of the electoral law have been drafted in a highly partisan manner in order to redefine political parties, electoral coalitions, the overall party system. This was also the case of the 1993 electoral law dubbed *Mattarellum* because its rapporteur was Sergio Mattarella (since 2015 President of the Italian Republic). Indeed, the transition from a PR law to a law in which three fourths of the parliamentarians had to be elected in single-member constituencies produced not only a bipolar competition, but, for the first time in Italian history, put the premises of that precious, until then unachieved, outcome that is represented by alternation in the government (Pasquino and Valbruzzi, 2011). Also, it obliged Italian parties to coalesce and granted small parties a significant coalitional/blackmail power (Sartori, 1976) because in single-member constituencies their votes could, and often did, make a difference. Thus, the electoral law drafted by Renzi and initially accepted by Berlusconi was also meant to reduce, even, if at all possible, to eliminate the small parties' blackmail power (for the most significant technicalities, see Pasquino, 2015). But the requirement introduced in the 2014 law e.g. that, for a party to win the majority bonus, it must obtain 40 % of the votes plus one, means that both Renzi and Berlusconi will be obliged to find some allies well before the vote.²

Those who had given birth to the *Partito Democratico* and, before them, some of the participants in the umbrella organization called *Ulivo* (Olive Tree), had entertained the idea of shaping a party with a majoritarian vocation. Incidentally, apparently unknown to most of them, the same vocation/aspiration was formulated several decades before by Palmiro Togliatti, the leader of the Italian Communist Party. The majoritarian vocation consists of two components. The first one, much too simple, was that the party aimed at obtaining the highest possible number of votes (*vote-seeking*) getting rid of any ideological baggage whatsoever that might negatively impinge on its electoral appeal. The second, less simple, but clear component was that the party had to declare itself unwilling to join any coalition, because it wanted to run alone without being encumbered by small greedy parties. This is exactly what the first

2. This requirement (run-off voting), as well as the possibility for the top candidates standing in multiple constituencies to freely choose his/her favourite election constituency, have been struck down by the decision of the Constitutional Court issued on January, 25. In doing so, the Court sent a powerful message to Parliament to draft laws more respectful of the need to provide good representation to the Italian voters.

Secretary of the *Partito Democratico*, Walter Veltroni, did in the 2008 elections. He won a very high percentage of votes (33.1 %, see table 3), though still less than Enrico Berlinguer's PCI in 1976, but was resoundingly defeated by Berlusconi's political vehicle, at the time called *Popolo della Libertà*.

In a subtle, or just improvised way, the idea of yet a party with a majoritarian vocation made its reappearance in the circles around Prime Minister Renzi. In particular, this idea was vaguely inspired by the work of Maurice Duverger (1954) on the organization and strength of political parties. According to the French scholar, three types of parties can be distinguished on the basis of their electoral strength: minor parties, major parties and parties with a majority bent. The latter category applies to those parties "which command an absolute majority in parliament or are likely to be able to command one at some date in the normal play of institutions" (Duverger, 1954: 284). More precisely, for this majoritarian party, which is the norm in two-party systems and can also make their appearance in moderate or bipolar party systems, "it is likely at some date to have to shoulder alone the responsibilities of government" (*ibid.*). This idea of a party with a majority bent, especially in the highly fragmented context of the Italian party system, was mostly misinterpreted and forgot by the founders of the *Partito Democratico*. A "majority bent" does not imply the necessity nor the capability for a party to represent the *whole* nation. It simply means that there exists a party which finds itself in the position to control, for a more or less limited period of time, a majority of seats in parliament and, in the light of this, is willing to govern alone.

By contrast, the idea, the "emotional" label, the prospect of becoming a party truly representing the entire Nation, though mission impossible, was entertained, cherished and widely exhibited. Never mind that some, however few, commentators pointed to the important historical experience of Italian Christian Democracy that, though in fact largely representing the "nation", was always quite open and willing to reach, include, and reward the political allies. Never mind, too, that the "occupation" of the center of the Italian political spectrum by the DC has prevented the occurrence of any alternation in government, mainly for international reasons. Never mind, finally, that, indeed, power corrupts and that the DC had ended in collapse. Born to provide a viable alternative to Berlusconi and his recurrent conquest of political power and prolonged governmental rule, the PD, at least, its secretary, his collaborators and several political commentators were willing to run all the risks entailed in the transformation leading to the Party of the Nation and its subsequent attempt to govern the country, presumably not severely challenged by any competitor.

Even though the PD in Parliament has accepted and "rewarded" the votes by parliamentarians elected in the ranks of Berlusconi's *Forza Italia*, the project for a Party of the Nation has made little headway so far. It has ultimately remained a project on paper or in the mind of the party elite, but it has found virtually no response among citizens and voters. As table 5 makes evident, the PD is still the favorite party for those citizens who identify themselves as left-wing voters. Renzi's PD appeal to non-leftist voters is rather limited and approximately only one-third of its potential electorate comes from centrist and right-wing citizens. From this perspective, the truly

“national” political party in Italy is not Renzi’s PD but, interestingly enough, Beppe Grillo’s Five Star Movement, whose actual and potential electorate is quite homogeneously distributed throughout the entire political spectrum, including also those voters that reject the twentieth-century left-right dimension of competition.

TABLE 5.

VOTERS’ LEFT/RIGHT SELF-PLACEMENT BY VOTING INTENTIONS, 2015 (% VALUES)

Voter’s self-placement	Partito Democratico	Five Star Movement	Overall electorate
Left	70.9	36.3	41.3
Center	16.4	27.3	18.1
Right	9.2	20.8	32.0
Neither left nor right	3.5	15.6	8.6
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

Note: Survey conducted from November, 16 to November 24, 2015 through a combined CATI (Computer Assisted Telephone Interviewing) and CAMI (Computer Assisted Mobile Interviewing) method. The sample (N = 1.522) is representative of the overall Italian electorate. Confidence level at 95% with a margin of error of $\pm 2.5\%$. For more details, see Emanuele and Maggini (2015: 1).

Source: Own elaboration.

The June 2016 local elections, characterized by the poor and quite disappointing results of the PD candidates and lists (Morini e Pritoni, 2016), dealt a major, but not necessarily decisive blow to the idea/project of the Party of the Nation. In any case, no lesson was learned. No attempt has been made so far to reorganize the party along neither well-known traditional criteria nor new criteria. Launching his campaign on the referendum concerning constitutional reforms, the secretary of the party stated that the new Democratic Party “ruling” class would emerge from the “Committees for the Yes vote”, probably in an attempt to appeal to outside ambitious women and men rather than (re)mobilize PD activists. In spite of repeatedly making reference to some reforms –the job market, the educational system, the incomplete restructuring of the Italian bureaucracy–, the PD cannot be characterized as a policy-seeking party. The vote-seeking nature of the party and, in particular, the office-seeking attitude of its single-minded elite completely obfuscated the programmatic orientation of the PD. If a policy-seeking party is defined by the fact that it gives absolute priority to its policies (Wolinetz, 2002), there is no doubt that Renzi’s PD falls outside this conceptual category. Hence, we have decided not to devote any specific consideration to the few reforms the party has passed and whose fruits are quite controversial and still in the making.

CONCLUSION: PARTY AND GOVERNMENT

Notwithstanding the opposition from a few weak internal factions, there can be no doubt that the Italian Democratic Party is today almost exactly, what its secretary,

Matteo Renzi, wants it to be. As long as Renzi was also the Prime Minister of Italy, the party organization as such enjoyed practically no autonomy from the government and its policies. Few exceptional moments and instances aside, the Democratic Party local power holders work as a transmission belt of what the PD does in the government. Though too many Italians often boast that their country is either a laboratory in which political and institutional transformations start or which anticipates events that will take place in other parliamentary democracies, what is occurring in the *Partito Democratico* can be explained with reference both to an old, but revered, model and to a new, rather widespread, phenomenon. By all standards, the *Partito Democratico* is more than anything else a catch-all party of the type identified by Kirchheimer, more precisely a vote and office-seeking political instrument. All the catch-all features characterize its structure, its leadership, its policies. Moreover, the *Partito Democratico* also fits especially well among the personalist parties that have appeared in many contemporary democratic regimes. To some extent, the PD is also trying to construct a multi-speed membership organization, which combines, in different forms and degrees, the constant commitment to the party activities by “old” militants with the more erratic engagement of new “light members” or sympathizers. However, as we have stressed throughout this article, there is no established, widely accepted, overarching model for the PD. To date, the Democratic Party remains a party made up of many models, oftentimes in contradiction with one another. This wealth of models, platforms and projects is not an indicator of party strength, but reveals the uncertainty and the persistent inability to endow the party with a stable structure. To some extent, this state of affairs within the PD is also a function of the whole Italian party system still stuck in a never-ending political and institutional transition. As long as the Italian transition will not find a more stable anchorage, the Democratic Party too will be at the mercy of different and contradictory incentives. It is still too early to assess both the validity and durability of this experiment in party engineering, but the evidence collected thus far shows that the survival of the PD will rest on very shaky grounds unless a coherent party model prevails over the alternative models.

AFTERMATH

Two major events have significantly affected the Democratic Party between December 2016 and May 2017. Having invested much of his political prestige and reformist aura on the referendum on constitutional reforms, to the point that the referendum had almost become a plebiscite on his person, Matteo Renzi immediately resigned from Prime Minister and party secretary following the crushing defeat on December 4, 2016. Soon afterwards a new government was formed led by Democrat Paolo Gentiloni, who only replaced a couple of ministers but has run the government in total continuity with the previous one. For his part, Renzi and his collaborators launched the procedures to elect the new secretary for the *Partito Democratico* looking for a political comeback and in an attempt to regain full control of the party. The

reconquista became even more important after months and months of quarrels and clashes (and defeats), when some sectors of the Democratic Party, led by former Secretary Pier Luigi Bersani, decided to leave the PD (February 2017). It is impossible to evaluate how much has this split affected the PD. In any case, Renzi went on and easily won the re-election as secretary with slightly less than 70 % of the votes. When the PD lost badly the June 2017 local elections, several voices within and around the party made themselves heard criticizing Renzi's leadership style, substance, strategy. Both the PD and several left-wing groups "circulating" around it appear not well positioned on their way to the February/March 2018 national elections. The Italian Left and the Democratic Party may not (yet) be in disarray, but their future is not promising, either.

References

- Bordandini, Paola, Aldo Di Virgilio y Francesco Raniolo. 2008. "The Birth of a Party: The Case of the Italian Partito Democratico", *South European and Politics*, 13 (3): 303-24. Available at: <https://doi.org/10.1080/13608740802349472>.
- Bordignon, Fabio. 2014. "Matteo Renzi: A 'Leftist' Berlusconi for the Italian Democratic Party?", *South European Society and Politics*, 19 (1): 1-23. Available at: <https://doi.org/10.1080/13608746.2014.887240>.
- Bordignon, Fabio and Luigi Ceccarini. 2013. "Five Stars and a Cricket. Beppe Grillo Shakes Italian Politics", *South European Society and Politics*, 18 (4): 427-49. Available at: <https://doi.org/10.1080/13608746.2013.775720>.
- Bordignon, Fabio, Luigi Ceccarini and Ilvo Diamanti. 2017. *L'Italia dei Sì e l'Italia del No. Evoluzione e profilo del voto referendario*, in Andrea Pritoni, Marco Valbruzzi y Rinaldo Vignati (eds.), *La prova del No. Il sistema politico italiano dopo il referendum costituzionale*. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Calise, Mauro. 2015. "The personal party: an analytical framework", *Italian Political Science Review*, 45 (3): 310-15. Available at: <https://doi.org/10.1017/ipo.2015.18>.
- Corbetta, Piergiorgio and Elisabetta Gualmini (eds.). 2013. *Il Partito di Grillo*. Bologna: Il Mulino.
- De Luca, Marino y Stefano Rombi. 2016. "The regional primary elections in Italy", *Contemporary Italian Politics*, 8 (1): 21-41. Available at: <https://doi.org/10.1080/23248823.2016.1153827>.
- Diamanti, Ilvo. 2016. "A un mese dal voto in vantaggio il No, il Pd si compatta intorno al premier", *la Repubblica*, 30-10-2016.
- Duverger, Maurice. 1954. *Political Parties. Their Organization and Activity in the Modern State*. London: Methuen.
- Emanuele, Vincenzo and Nicola Maggini. 2015. *Il Partito della Nazione? Esiste e si chiama Movimento 5 Stelle*. Available at: <http://cise.luiss.it/cise/2015/12/07/il-partito-della-nazione-esiste-e-si-chiama-movimento-5-stelle/> [consulta: 21 de marzo de 2017].

- Floridia, Antonio. 2009. "Modelli di partito e modelli di democrazia: analisi critica dello Statuto del PD", in Gianfranco Pasquino (ed.), *Il Partito Democratico. Elezione del segretario, organizzazione e potere*. Bologna: Bononia University Press.
- ITANES. 2013. *Voto amaro. Disincanto e crisi economica nelle elezioni del 2013*. Bologna: Il Mulino.
- Katz, Richard S., Peter Mair *et al.* 1992. "Membership of political parties in European Democracies, 1960-1990", *European Journal of Political Research*, 22 (3): 329-45. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1992.tb00316.x>.
- Kirchheimer, Otto. 1966. *The Transformation of the Western European Party Systems*, in Joseph LaPalombara y Myron Weiner (eds.), *Political Parties and Political Development*. Princeton: Princeton University Press, pp. 177-200. Available at: <https://doi.org/10.1515/9781400875337-007>.
- Kostadinova, Tatiana and Barry Levitt. 2014. "Towards a Theory of Personalist Parties: Concept Formation and Theory Building", *Politics and Policy*, 42 (4): 490-512. Available at: <https://doi.org/10.1111/polp.12081>.
- Morini, Mara and Andrea Pritoni. 2016. "Il Pd: #menosereno", in Marco Valbruzzi y Rinaldo Vignati (eds.), *Cambiamento o assestamento? Le elezioni amministrative del maggio 2016*, Bologna: Istituto Cattaneo.
- Morlino, Leonardo. 1996. "Crisis of parties and change of party system in Italy", *Party Politics*, 2 (1): 5-30. Available at: <https://doi.org/10.1177/1354068896002001001>.
- Panebianco, Angelo. 1988. *Political Parties: Organization and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pasquino, Gianfranco. 2013. "Italy", in Jean M. De Waele, Fabien Escalona y Mathieu Vieira (eds.), *The Palgrave Handbook of Social Democracy in the European Union*, Houndmills. Basingstoke: Palgrave, pp. 222-43.
- Pasquino, Gianfranco. 2015. "Italy has yet another electoral law", *Contemporary Italian Politics*, 7 (3): 293-300. Available at: <https://doi.org/10.1080/23248823.2015.1070513>.
- Pasquino, Gianfranco (ed.). 2009. *Il Partito Democratico. Elezione del segretario, organizzazione e potere*, Bologna: Bononia University Press.
- Pasquino, Gianfranco and Fulvio Venturino (eds.). 2010. *Il Partito Democratico di Bersani. Persone, profilo e prospettive*. Bologna: Bononia University Press.
- Pasquino, Gianfranco and Marco Valbruzzi. 2010. "A che punto è il PD? Analisi organizzativa di un amalgama malriuscito", in Gianfranco Pasquino y Fulvio Venturino (eds.), *Il Partito Democratico di Bersani. Persone, profilo e prospettive*. Bologna: Bologna University Press.
- Pasquino, Gianfranco and Marco Valbruzzi (eds.). 2011. *Il potere dell'alternanza. Teorie e ricerche sui cambi di governo*. Bologna: Bologna University Press.
- Pasquino, Gianfranco and Marco Valbruzzi. 2012. "Non-partisan governments Italian-style: decision-making and accountability", *Journal of Modern Italian Studies*, 17 (5): 612-29. Available at: <https://doi.org/10.1080/1354571X.2012.718568>.

- Pasquino, Gianfranco and Marco Valbruzzi. 2013. "Post-electoral politics in Italy: Institutional problems and political perspectives", *Journal of Modern Italian Studies*, 18 (4): 466-84. Available at: <https://doi.org/10.1080/1354571X.2013.810805>.
- Pasquino, Gianfranco and Marco Valbruzzi. 2014. "Il Partito democratico: #Renzistasereno", in Marco Valbruzzi and Rinaldo Vignati (eds.), *L'Italia e l'Europa al bivio delle riforme. Le elezioni europee e amministrative del 25 maggio 2014*. Bologna: Istituto Cattaneo.
- Pasquino, Gianfranco and Marco Valbruzzi. 2015. *A Changing Republic. Politics and Democracy in Italy*. Novi Ligure: Edizioni Epokè
- Pasquino, Gianfranco and Marco Valbruzzi (eds.). 2016. "Ten Years After: A Balance-sheet of the Italian Primaries", *Contemporary Italian Politics*, 8 (1), special issue: 3-111.
- Pasquino, Gianfranco and Marco Valbruzzi. 2017. "Italy Says No: The 2016 Constitutional Referendum and its Consequences", *Journal of Modern Italian Studies*, 22 (2): 145-62. Available at: <https://doi.org/10.1080/1354571X.2017.1286096>.
- Pasquino, Gianfranco and Fulvio Venturino (eds.). 2014. *Il Partito Democratico secondo Matteo*. Bologna: Bononia University Press.
- Poguntke, Thomas, Susan E. Scarrow and Paul Webb. 2016. "Party rules, party resources and the politics of parliamentary democracies: How parties organize in 21st century", *Party Politics*, 22 (6): 661-78. Available at: <https://doi.org/10.1177/1354068816662493>.
- Pritoni, Andrea, Marco Valbruzzi and Rinaldo Vignati (eds.). 2017. *La prova del No. Il sistema politico italiano dopo il referendum costituzionale*. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Regalia, Marta and Marco Valbruzzi. 2016. "With or without parliamentary primaries? Some evidence from the Italian laboratory", *Contemporary Italian Politics*, 8 (1): 42-61. Available at: <https://doi.org/10.1080/23248823.2016.1153828>.
- Russo, Federico. 2015. "Two steps forward and one step back: the majority principle in the Italian Parliament since 1994", *Contemporary Italian Politics*, 7 (1): 27-41. Available at: <https://doi.org/10.1080/23248823.2014.1002245>.
- Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press
- Scarrow, Susan E. 2014. *Beyond Party Members: Changing Approaches to Partisan Mobilization*. Oxford: Oxford University Press. Available at: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199661862.001.0001>.
- Seddone, Antonella and Marco Valbruzzi. 2012. *Primarie per il sindaco. Partiti, candidati, elettori*. Milano: Egea.
- Tronconi, Filippo (ed.). 2015. *Beppe Grillo's Five Star Movement*. Farnham: Ashgate.
- Valbruzzi, Marco. 2015. "In and Out: The Competitiveness of Partito Democratico Leadership Elections", in Giulia Sandri and Antonella Seddone (eds.), *The Primary Game. Primary elections and the Italian Democratic Party*, Novi Ligure: Edizioni Epokè.

- Van Biezen, Ingrid, Peter Mair and Thomas Poguntke. 2012. "Going, going, gone? The decline of party membership in contemporary Europe", *European Journal of Political Research*, 51 (1): 24-56. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2011.01995.x>.
- Venturino, Fulvio. 2016. "Primarie comunali: mal comune senza gaudio?", in Marco Valbruzzi and Rinaldo Vignati (eds.), *Cambiamento o assestamento? Le elezioni amministrative del 2016*. Bologna: Istituto Cattaneo.
- Wolinetz, Steven B. 2002. "Beyond the Catch-all Party: Approaches to the Study of Parties and Party Organization in Contemporary Democracies", in Juan Linz, José Ramon Montero and Richard Gunther (eds.), *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, Oxford: Oxford University Press, pp. 136-65. Available at: <https://doi.org/10.1093/0199246742.003.0006>.

Submitted for evaluation: 16 November 2016.

Accepted for publication: 17 February 2017.

GIANFRANCO PASQUINO

gpasquino@johnshopkins.it

Professor Emeritus of Political Science at the University of Bologna. Accademico dei Lincei since 2005 and member of the Scientific Council of the Enciclopedia Italiana since 2011. His most recent books are *Partiti, istituzioni, democrazie* (2014); *Cittadini senza scettro. Le riforme sbagliate* (2015) and *L'Europa in trenta lezioni* (2017). He has also co-edited the *Oxford Handbook of Italian Politics* (2015) and the *Dizionario di politica* (2016, 4a ed.).

MARCO VALBRUZZI

marco.valbruzzi@eui.eu

Post-doctoral research fellow at the Department of Political and Social Sciences of the University of Bologna. He is the author of *Primarie. Partecipazione e leadership* (2005) and co-author, with G. Pasquino, of *A Changing Republic. Politics and Democracy in Italy* (2015). His most recent co-edited books are *il potere dell'alternanza* (Bup 201), *Primarie per il sindaco* (2012), *Quarant'anni di scienza politica in Italia* (2014), *L'Italia e l'Europa al bivio delle riforme* (2014) and *La prova del No* (2017). He is currently writing a book on the evolution of the preferential voting in Italy.

Gobernando el vacío: la banalización de la democracia occidental

Peter Mair. Madrid: Alianza Editorial, 2013, 176 pp.

¿Quién le iba a decir a Peter Mair allá por 2007 que el libro que por entonces comenzaba a escribir —a la postre, desafortunadamente, su último libro— llegaría a convertirse en todo un *bestseller*, más allá del mundo académico en el que era ya una celebridad? Estoy convencido que si Mair estuviese todavía vivo, se sorprendería del éxito que su profético título, publicado por primera vez en el número 42 de la *New Left Review* a finales de 2006, iba a tener. Y eso para una persona que nos ha aclarado como ninguno el concepto de «clivaje» (Bartolini y Mair, 1990), nos ha introducido a un nuevo tipo de partido («cartel») (Katz y Mair, 1995) y nos ha explicado mejor que nadie los entresijos del «cambio en el sistema de partidos» (Mair, 1997), ya es mucho decir.

Los argumentos expuestos en *Gobernando el vacío* han sido empleados para explicar desde el éxito de la democracia no liberal en Hungría hasta la aparición de *Podemos* en nuestro país, pasando por el *brexit* o la elección de Jeremy Corbyn como líder del Partido Laborista en el Reino Unido e incluso la victoria de Donald Trump en los Estados Unidos. Si bien, conociendo la obsesión de Mair por la precisión conceptual —no en vano era discípulo de Giovanni Sartori (Mair, 2008)— algunas de estas aplicaciones de sus teorías le hubiesen parecido exageradas, lo cierto es que la obra que aquí comentamos se centra en una cuestión esencial para entender la inestabilidad política que actualmente padecemos: a saber, la crisis de la democracia representativa en general, y los partidos políticos (y su gobierno) en particular.

En *Gobernando el Vacío*, Mair adopta una visión ciertamente pesimista del modo en que las democracias representativas han venido evolucionado en los últimos años. En este sentido, y como ya quedó claramente explicado en la introducción de nuestro «libro homenaje», Mair difiere así de la escuela americana, encabezada por Russell Dalton, para quien los partidos políticos no corren peligro dado que: a) su desaparición requeriría una reconstrucción demasiado dolorosa del sistema democrático tal y como lo conocemos; b) su monopolio en materia de movilización por el poder no ha encontrado todavía parangón, y c) su capacidad de adaptación es ilimitada (Müller-Rommel y Casal Bértoa, 2016: 4).

Por su parte, Mair pone de relieve en el libro aquí analizado cómo los partidos políticos, principal sustento de la democracia actual, han ido decayendo con el paso de

los años. Como buen meteorólogo que observa las corrientes de aire, los patrones de lluvia o las olas de calor a fin de predecir el tiempo, Mair parte de un análisis histórico de las pautas de comportamiento electoral y partidista desde finales de la Segunda Guerra Mundial para poner de relieve el mutuo alejamiento experimentado entre unos (votantes) y otros (partidos). Y es que, como bien queda demostrado en los primeros tres capítulos del libro, el futuro ya no es lo que era.

Por un lado, los ciudadanos ni confían en los partidos políticos en general ni se identifican con alguno en particular. Contrariamente a lo que ocurría en la época dorada del «partido de masas» (Casal Bértoa, 2016), cuando los partidos articulaban la vida social de los individuos prácticamente desde la cuna hasta el ataúd, en la actualidad los partidos políticos ni representan ni movilizan, o al menos no en la medida que lo venían haciendo hasta hace tan sólo unas dos o tres décadas. No es ya que el número de miembros con carnet haya declinado estrepitosamente, sino que además el porcentaje de votantes que se abstienen de acudir a votar elección tras elección ha aumentado sustancialmente, poniendo en tela de juicio el tradicional rol de los partidos como elemento de transmisión de los intereses ciudadanos ante el Estado.

Para más inri, aquellos individuos que siguen acudiendo a las urnas para hacer valer su voz tienden a cambiar sus preferencias de una elección a otra, dejando de lado su apoyo a partidos tradicionales y optando por soluciones nuevas cada vez. O lo que es aún peor, votando a partidos anti *establishment* o antisistema cuyo principal objetivo es acabar ora con el *status quo*, ora con el sistema democrático y liberal. Con las consecuencias (negativas) que esto pueda tener para la estabilidad del sistema de partidos en general, y del denominado «gobierno de partido» en particular.

Y es que uno de los principales efectos de este declive partidista es la crisis del sistema de gobierno que ha venido caracterizando a la mayoría de democracias occidentales desde finales del siglo XIX. Si bien hasta hace unos años el gobierno era ejercido por líderes partidistas y estaba formado por uno o varios partidos políticos –dependiendo de los resultados electorales– que representaban opciones ideológicas diversas y decidían implementar diferentes políticas públicas de acuerdo a las mismas, siendo «juzgados» electoralmente conforme a su desempeño, a día de hoy ninguno de estos elementos es del todo cierto.

En primer lugar, si bien es verdad que los líderes gubernamentales siguen siendo reclutados por los partidos, es dudoso que tal reclutamiento siga teniendo lugar a través de ellos. Trump es el ejemplo más claro en este sentido, aunque no el único. De hecho, hoy en día son los medios y no tanto el partido, o sus miembros, los que en verdad deciden.

En segundo lugar, y debido a la cartelización del sistema de partidos, las elecciones han dejado de ser una contienda entre opciones políticas contrapuestas para convertirse en una simple selección de gestores públicos que, fuertemente limitados por las directivas impuestas desde organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Central Europeo, Comisión Europea, etc.), han de decidir simplemente la mejor forma de implementar aquellas.

En tercer lugar, en un mundo globalizado en el que los asuntos de Estado se han vuelto extremadamente complicados y en el que el rol de los «expertos» es cada vez mayor, la capacidad de los votantes, e incluso de los partidos mismos, para exigir responsabilidades se ha visto reducida. Es más, no ya solo el número de Gobiernos «técnicos» (Italia, Grecia, Rumanía, Bulgaria, etc.) ha ido en aumento, sino que también la aplicación del calificativo de «partidos» para muchos de los grupos políticos con posibilidades de gobernar en el futuro (M5S, Podemos, PVV, etc.) resulta cuanto menos arriesgada. Por último, y no menos importante, la incertidumbre de los resultados electorales es cada vez mayor, tal y como demuestran las últimas elecciones generales en Islandia, Macedonia o España (y antes en Croacia o Turquía). Aspectos estos no señalados por Mair, aunque para ser justos, la mayoría de esos Gobiernos/partidos y todas las elecciones mencionadas tuvieron lugar después de su fallecimiento.

Pero, y este es quizás el aspecto más interesante del argumento de Mair, los partidos políticos mismos son en gran medida responsables de su propio declive y, por ende, de la crisis del sistema democrático actual. Esto se explica fundamentalmente porque ante la erosión de los estrechos lazos que solían unir a votantes y partidos como uña y carne –debida principalmente a procesos de secularización y globalización que han tenido lugar en las últimas tres décadas–, estos últimos renunciaron a afrontar el desafío prefiriendo refugiarse en «papá Estado», el cual les proporciona amparo (financiero, legislativo, funcional, etc.) a cambio de convertirse en «utilidades públicas», como muy acertadamente señaló ya Ingrid van Biezen (2004), otra discípula de Mair.

Como hemos podido observar en los últimos años, las consecuencias de este alejamiento mutuo han sido desastrosas. Por un lado, los partidos cómodos en su papel de adláteres del Estado, y provistos de autonomía financiera (subsidios públicos), fuerza legislativa (leyes de partidos) y mano de obra (mecenzazgo), entre otros privilegios, han terminado por descuidar sus funciones (agregación de intereses, representación, movilización) con respecto al electorado. Un electorado que, sintiéndose abandonado por una «partidocracia» egoísta y en muchos casos corrupta, ha decidido bien dar su apoyo a fuerzas políticas críticas con el «sistema» (populismos), bien acudir a foros alternativos de participación (movimientos antiglobalización, 15M, etc.), bien abandonar totalmente la esfera pública, con los problemas para la legitimidad democrática que ello conlleva.

¿Hay solución? ¿Es posible una «democracia sin partidos»? Es aquí donde el libro de Mair no nos resulta de gran ayuda. Desafortunadamente, un ataque al corazón mientras practicaba unos de sus *hobbies* preferidos (la pesca) el 15 de agosto de 2011 nos dejó a todos sin su respuesta. Sin embargo, y teniendo en cuenta su posición crítica, esbozada también en el libro –aunque brevemente– en relación con el sistema político de la Unión Europea, así como con otros modelos alternativos (no mayoritarios) de «democracia», me atrevería a decir que no. Para Mair, tanto antes como después de su «giro copernicano» (de una visión optimista pasó a una pesimista) a principios de siglo, los partidos políticos seguían siendo la esencia del sistema democrático. Estudioso de la historia como pocos y devoto institucionalista, Mair sabía de la voluntad de supervivencia de los partidos políticos que, cual organismos, sabrían

adaptarse a la nueva situación, e intuía que el «partido cartel» –que tanta fama le reportó– no constituía, ni supondría, «el fin de la historia».

Referencias

- Bartolini, Stefano y Peter Mair. 1990. *Identity, competition, and electoral availability: The stabilization of European electorates 1885–1985*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Biezen, Ingrid van. 2004. «Political parties as public utilities», *Party Politics*, 10 (6): 701-722. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354068804046914>.
- Casal Bértoa, Fernando. 2016. «New Parties in Old Party Systems» (recensión), *Perspectives on Politics*, 14 (4): 1234-1236. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1537592716003753>
- Katz, Richard S. y Peter Mair. 1995. «Changing models of party organization and party democracy: The emergence of the cartel party», *Party Politics*, 1 (1): 5–28. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354068895001001001>.
- Mair, Peter. 1997. *Party system change. Approaches and interpretations*. Oxford: Oxford University Press.
- Mair, Peter. 2007. «¿Gobernar el vacío?», *New Left Review*, 42: 22-48.
- Mair, Peter. 2008. «Concepts and concept formation», en Michael Keating y Donatella Della Porta (eds.), *Approaches and methodologies in the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511801938.011>.
- Müller-Rommel, Ferdinand y Fernando Casal Bértoa (eds.). 2016. *Party politics and democracy in Europe: Essays in honour of Peter Mair*. Abingdon/New York: Routledge.

FERNANDO CASAL BÉRTOA
Universidad de Nottingham

Il partito democratico secondo Matteo

Gianfranco Pasquino and Fulvio Venturino (eds.). Bologna: Bononia University Press, 2014, 242 pp.

Since 2013 parliamentary elections (ITANES, 2013; Chiamonte and De Sio, 2014; Di Virgilio and Segatti, 2016) the Italian political system is facing several new aspects starting from the affirmation of the Five Star Movement, to the re-election of Giorgio Napolitano at the head of the State, and to the replacement of the government led by Enrico Letta with that led by Matteo Renzi, just a few months after the latter's election as national Secretary of Democratic Party (Fusaro and Kreppel, 2014; Hanretty and Profeti, 2015). In the attempt to solve the political deadlock after the 2013 political elections, the fundamental objective of the Government led by Matteo Renzi was to reform the 1948 Constitution to change the current symmetrical bicameralism and the reallocation of competences between the central State and the regional governments. At the origin of Renzi's strength, many scholars focused their attention on the last election for the new secretary of the Italian Democratic Party, held in December 2013.

Continuing the unique series of works dedicated to the evolution of the Italian Democratic Party (Pasquino, 2009; Pasquino and Venturino, 2010), this book gives an electoral framework of the election of Matteo Renzi at the Secretary of Democratic Party. Edited by Gianfranco Pasquino and Fulvio Venturino, the work deals both with the procedures and institutions established in the internal Statute of the Party and followed by the candidates in the elections for the secretary in 2013, and the analysis of the party's "selectorate" before and after the election, in the attempt to know what were the origins and the consequences of the wide success of the new secretary. The result is a brilliant work upon the procedures, the candidates and the electorate of the Italian Democratic Party, useful for that scholars interested in Italian Politics and in the evolution of the Italian Political System.

The authors involved in this work used different analytical sources: analysis of the internal sources of the Democratic Party are integrated by the data of the voters' political preferences and by the data elaborated by the "C&LS (Candidate and Leader Selection)" on the votes of the territorial sections and other voters at the 8 December 2013 voting.

The book is divided into three parts. The first part conveniently covers the Rules and the procedures that define the election process for the election of the secretary of the Democratic Party (chapters 1 to 4). The second part tries to identify and understand the

factors that supported Renzi's victory (chapters 5 to 8), while the third part addresses the effects of the December 2013 elections on the Democratic Party members and supporters (chapters 9 to 11).

Chapter one, written by Fulvio Venturino describes the set of procedures defined by the internal sources of the Democratic Party for the election of its secretary. What is emphasized in this chapter is that the election procedure does require the involvement of party members, but also that of sympathizers and delegates at the National Assembly. The objective of the first phase of the electoral procedure is to decrease the number of candidates for the National secretary and, at this stage, only the party members are involved. The second phase is dedicated to the national delegates' election to the National Assembly (1000 members); since any list of national delegates has to be connected to a candidate for the post of secretary of the party, the elections for the National Assembly are a part of the leader's selection process. This phase is of particular interest because the internal rules attribute the right to vote the secretary to all Italian citizens, to the European citizens resident in Italy and to all non-EU citizens with residence permits over 16 years old. Finally, the third phase of the selection process involves the National Assembly as it is composed at the end of the second phase. If one of the candidates obtains an absolute majority of the delegates, the assembly task is basically to elect its president who proceeds to ratify the outcome of the elections and this was the result of the 2013 election.

Chapter two focuses on the vote by the territorial circles. The analysis takes into account both the historical evolution of the party membership from 2007 to 2013 and the results of the election in terms of participation. Regarding the membership, the data do not show a unique trend: in 2007 there were 800 000 party members, while this number was reduced by 40 % in 2012, to go up again, about 13 % in 2013; the latter increase was probably the result of the vote for the selection of the Secretary. However, the analysis carried out in this chapter shows that the voting participation in territorial circles is geographically differentiated and probably related to different notions of participation between the north and the south of the Country. The overall participation at state-wide level reached 57 % of party members; yet this percentage was lower in the North (48 %) and in the Centre (37 %), whereas it reached almost 79 % in the South. Besides, another interesting element was the different territorial basis of support of the four candidates for the Secretary. The two candidates with most of consensus –Renzi and Cuperlo– respectively gained 45.3 % and 39.7 % of votes at state-wide level and they showed basically a homogeneous support at a national level. On the other hand, Giuseppe Civati –the third candidate with 11 % of votes– received individual high yield in the north and in the centre; and Pittella –the fourth candidate with 4 % of votes at national level– got an impressive 39.6 % of votes in Basilicata.

An articulated picture of the political support for the candidates is provided by A. Anastasi and R. De Luca in chapter three. Their essay focuses on the votes of the members and sympathizers for the National Assembly and the National Secretary. Facing a participation of nearly 2.8 million people, the authors indicate that the traditional areas in support of the Democratic Party (Toscana, Marche, Umbria, Emilia Romagna) showed off a large participation (nearly the 43 % of voters of the

Democratic Party in the political elections held in May 2013), while the participation in the North and in the South of the Country was much lower. This part of the text ends with the reconstruction of the composition of the National Assembly of the Democratic Party, written by M. Fasano and N. Martocchia Diodati in chapter four. In particular, the essay stresses how the majority of those elected is made up of people with no prior political affiliation before the Democratic Party (so called “the natives”).

The second part of the book contains several contributions that aim at explaining the results of the election of the National Assembly and the National Secretary. This objective is reached by reasoning on types and uses of the available information among the “selectorate” and trying to connect the sociological analysis of voters and their self-placement along the left-right political continuum with the choice of the preferred candidate, a choice based on his quality, viability and electability. Among the most interesting findings, the chapter shows the prevalence of television as a source of inside information by contrasting selectors with diversification of communication channels exploited by the three major candidates, especially considering the availability of new communication platforms. The conclusions on the sociological profile of the type selector are more in line with previous studies on PD, even if, for the first time, they register a gap between the sociological composition of the electorate and the candidates, much younger. In their works, the authors successful underline one of the aspects that characterized the political campaign carried out by Matteo Renzi: the desire to deeply renovate the traditional establishment both in terms of political doctrines and sociological representation.

As for the own-collocation, the chapter edited by V. Emanuele and F. Serricchio shows that the “selectorate” and the electorate of the party have become political overlapping in 2013, while in the past they formed two groups with different political views. This observation is then integrated by the finding that the basis of the Democratic Party during the election process in the Democratic Party was expanded both leftwards thanks to Civati and towards more moderate positions due to Renzi. Indeed, S. Soare and F. Sozzi underline that the choice of the voters was influenced more by the electability of Matteo Renzi and his personal attitudes than by the viability or the attitudes of the others pretenders.

The last part of the book is composed by some analyses, which concern some aspects of the selectors, after the election results. First, the authors analyze the tendency of the categories of Democratic party’s members, sympathizers and external voters. The authors of this work, D. Fruncillo e F. Marchianò, have discovered that a consistent part of the external voters (18 %) had used the election of the Secretary to establish a relationship with the party. In other words, the selection process seems to have had a positive effect of increasing loyalty among new potential members and voters of the party. In particular, these results confirmed the goodness of a selection process in which were involved not only the members of the party but also –in general– the sympathizers, especially for a political party that assumed the “majoritarian principle” as a strategy of political competition since its foundation.

Indeed, the chapter written by F. Chiapponi and S. Rombi highlighted the different sections of the Democratic Party’s “voters” with their different identity and their

relationship with other components. The scholars underline that the old establishment, i.e. the component linked to Cuperlo seems to be characterized by increased feelings of loyalty towards the party, while the components related to Renzi and to Civiati tend to be more prone to defect. These results are very important: because suggest that even if the candidate of the establishment would lost, his voters weren't, in principle, oriented to follow the candidate outside the Party (in case of secession).

At this last thought then it binds the brilliant chapter written by S. Mengucci and A. Scotto. It focuses on the general opinions of the selectors after the results and on their electoral leaning. Despite the uncertain political context and the doubtfulness of the biennium 2012-2013, it results from the analysis that the Secretary elections of 2013 did not have a divisive effect within the party, a considerable risk to the situation of the Democratic Party.

Of course, one of the limits of these analysis is the impossibility of taking into account the relationship between the several factions within the Democratic Party. In this sense, it will be interesting to consider the data from 2014 to 2017, three years characterized by several conflicts inside the PD which led to the appearance of several others political parties (*Possibile Futuro a Sinistra Italiana, Articolo 1*).

As a final consideration, the book represents an excellent and helpful tool for the scholars interested in the evolution of the Italian Democratic Party especially because it takes into account both the peculiarities of the various candidates at the Secretary of Democratic Party and the limits, opportunities and procedures provided by the statute as well as the reactions and the behavior of the different "selectorate".

References

- Di Virgilio, Aldo and Paolo Segatti (eds.). 2016. *La rappresentanza politica in Italia, Candidati ed elettori nelle elezioni politiche del 2013*. Bologna: Il Mulino.
- Fusaro, Carlo and Amie Kreppel (eds.). 2014. *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni, edizione 2014*. Bologna: Il Mulino.
- Hanretty, Chris and Stefania Profeti (eds.). 2015. *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni*. Bologna: Il Mulino.
- ITANES. 2013. *Voto amaro: Disincanto e crisi economica nelle elezioni del 2013*. Bologna: Il Mulino.
- Chiaromonte, Alessandro and Lorenzo De Sio. 2014. *Terremoto elettorale. Le elezioni politiche del 2013*. Bologna: Il Mulino.
- Pasquino, Gianfranco (ed.). 2009. *Il Partito Democratico. Elezione del segretario, organizzazione e potere*. Bologna: Bononia University Press.
- Pasquino, Gianfranco and Fulvio Venturino (eds.). 2010. *Il Partito Democratico di Bersani: persone, profilo e prospettive*. Bologna: Bononia University Press.

MASSIMILIANO MALVICINI
Sant'Anna School of Advanced Studies (Pisa)

Il Partito del Capo: da Berlusconi a Renzi

Fabio Bordignon. Sant'Arcangelo di Romagna: Maggioli, 2014, 280 pp.

Desintermediación y personalización política en la Italia post-*Mani Pulite*

Il Partito del Capo de Fabio Bordignon es una lectura fundamental no solo para politólogos comparatistas sino también para los que estudian la dimensión internacional de la política. Por ejemplo, los que utilizan las variables domésticas en el estudio de la política exterior de los Estados no pueden no prestar particular atención a las contribuciones científicas sobre la «personalización» de la política, no solo por su impacto en el debate cotidiano, sino también por sus implicaciones en la gestión de las relaciones internacionales por parte de los Ejecutivos nacionales. ¿Están nuestras democracias personalizándose en términos de liderazgo de partido y de gobierno? ¿Estamos moviéndonos de una democracia basada en los partidos a otra basada en personas, es decir, una «democracia del público»?

Desde la perspectiva de la política comparada, Bordignon nos acompaña en un viaje apasionante a través de una tendencia presente en varias democracias contemporáneas. Un fenómeno que modifica la manera de entender conceptos clave como representación y legitimidad. Como explica el autor en el capítulo 1, la obra se ubica en la literatura sobre los procesos de presidencialización y personalización del liderazgo político y hace referencia en particular a contribuciones como *The Presidentialization of Politics*. En este volumen, Thomas Poguntke y Paul Webb señalaban que desde hace algunas décadas los sistemas políticos parlamentarios manifestaban una tendencia a asemejarse al modelo político presidencialista «sin que esto implique, en la mayoría de los casos, un cambio en su estructura formal» (Poguntke y Webb, 2007: 1). Sin ni siquiera recurrir a procesos de reforma constitucional, la autonomía de los líderes ejecutivos frente a los Parlamentos tiende a aumentar constantemente en muchos sistemas políticos. En consecuencia, los líderes políticos pueden gobernar de manera más desvinculada de sus gabinetes y del mismo Parlamento. Además, podrían disfrutar de una mayor autonomía de decisión frente a los grupos dirigentes de sus propios partidos, dependiendo así más directamente del cuerpo electoral y menos de los inscritos y dirigentes locales. Este proceso es según los autores el resultado de un conjunto de causas que han modificado profundamente la política contemporánea tales como: el debilitamiento de los bloques sociopolíticos de referencia que facilita nuevas formas de identificación; la relación directa entre elector y líder; la creciente

complejidad de las cuestiones que resolver (muchas de las cuales tienen un contenido internacional), y la mediatización de la política más centrada en los líderes y sus calidades personales.

El tema de la personalización de la política había recientemente encontrado una importante aplicación en Italia con la obra *Il Partito Personale* (2010) en la cual el politólogo Mauro Calise había mostrado cómo, a partir de los años noventa, una serie de reformas constitucionales –la introducción de la elección directa de los alcaldes y la ampliación de los poderes de iniciativa legislativa de los Gobiernos– unidas a la difusión de una cultura cada vez más «mayoritaria» habían intensificado el proceso de personalización de la política italiana. Individualismo y mediatización del debate consolidarían una tendencia según la cual por un lado, habría una participación ciudadana más directa y menos mediada por los aparatos de partido; por el otro lado, sin embargo, se crearían las condiciones para una relación de tipo nuevo, «de uno a muchos», entre electos y electores en la cual el líder mantiene el control de la oferta electoral a través de una perfecta organización de las campañas y los mensajes.

Bordignon continúa esta reflexión a través de un detallado análisis de la evolución del sistema político italiano a partir de 1992. El objetivo es validar una hipótesis central. Importantes cambios de naturaleza social –por ejemplo, la crisis de los bloques sociales que fueron capaces de asignar identidad política a millones de personas durante el siglo xx– y mediática –por ejemplo, con la difusión masiva de las comunicaciones televisivas y telemáticas– han favorecido un declive de los partidos de masa tradicionales. Estos se verían desplazados a favor de proyectos políticos dominados por líderes carismáticos y telegénicos. La elección del caso italiano resulta particularmente acertada. Después de haber encarnado durante toda la Guerra Fría el tipo ideal de democracia de los partidos («partidocracia» según sus detractores), en los últimos años Italia ha presentado múltiples ejemplos de liderazgos personales. La conclusión más interesante de la obra es que tal proceso de personalización no se limitaría a los partidos de derecha (histórica y culturalmente más afines a la idea de un «jefe»), sino que habría «contagiado» también a los partidos de izquierda, tantos los más radicales cuanto el Partido Democrático, heredero de los dos bloques sociales «por excelencia», el comunista y el democristiano. Según indica Bordignon en el capítulo 2, el fenómeno de la personalización de la política no concierne solo el sistema italiano, sino que es el resultado de un proceso que caracteriza tanto a los sistemas políticos más consolidados, por ejemplo el británico y el estadounidense, cuanto los casos más recientes de democratización en Europa del Este.

En una época de desafección hacia las organizaciones colectivas, Bordignon centra su análisis en los efectos sobre los partidos de los procesos de desintermediación que estarían caracterizando a las democracias en varios niveles. Tales procesos reflejan «el intento de recortar la cadena de transmisión de la voluntad popular a través de la configuración de una relación más directa entre gobernantes y gobernados» (p. 242). De una política basada en la identificación sociocultural con un específico bloque social (comunista, socialista, democristiano) se pasaría a una democracia basada en liderazgos personalistas. Los capítulos 3 y 4 ofrecen un análisis detallado de la evolución del

concepto de personalización, presente en una Italia pos Guerra Fría dominada por la figura de Silvio Berlusconi. El éxito electoral de sus estrategias de construcción del consenso y gestión del partido habría contagiado también a los demás partidos, incluyendo los partidos de izquierda, históricamente más resistentes al fenómeno de la personalización del liderazgo (capítulo 4). El proceso de personalización en la izquierda italiana a partir de los primeros noventa es el tema principal de los últimos dos capítulos de la obra. En el capítulo 5, Bordignon explica, a través de un análisis que combina metodologías cualitativas y cuantitativas, el proceso de personalización en la izquierda italiana, empezando por partidos menores (como Italia dei Valori del exjuez Antonio Di Pietro) hasta la reconfiguración carismática del Partido Democrático bajo la dirección de Matteo Renzi. En el último capítulo, Bordignon completa el análisis presentando una serie de datos cualitativos sobre la estrategia de *storytelling* usada por los varios líderes de la izquierda italiana de los últimos veinte años, señalando cómo todos, en menor o mayor medida, han intentado definir su propio liderazgo en términos personales a partir de una representación de aficionados y adversarios («ellos y nosotros») cada vez más desligada de las ideologías tradicionales y más relacionada con la idea de líder autónomo y capaz.

Contrariamente a lo anunciado por la teoría de la elección racional, no parecería este un indicador de la afirmación de un modelo más avanzado de democracia basada en ciudadanos instruidos y racionales que deciden según sus opiniones y no según los rígidos esquemas ideológicos del pasado. A través del caso italiano, Bordignon parece confirmar algunas de las dudas avanzadas por Calise algunos años atrás: el voto de opinión no parece haber crecido en Italia de la manera esperada, sino que se entremezcla con elementos de identificación emocional entre electores y líderes.

Desde el punto de vista de la teoría política, la obra se puede poner en relación con el debate sociológico sobre el poder y sus formas de legitimación. Después de la Primera Guerra Mundial, Max Weber reflexionó sobre la manera de «salvar» a la democracia alemana a través de una nueva clase de líderes «plebiscitarios» que pudiesen obviar las ineficiencias de unos aparatos de partidos fuertemente burocratizados. Hoy se trata de proseguir con esta reflexión analizando las transformaciones de los modelos representativos en una época global que como tal presenta continuidades y novedades. Por una parte, Bordignon admite que «la relación directa entre ciudadanos y líder, de alguna manera, permite a la democracia mantener su carácter representativo [...] frente a la desconexión entre sociedad y partidos» (p. 243). Sin embargo, a lo largo de la obra se percibe un cierto escepticismo hacia una tendencia que puede también llevar a un exceso de despolitización de la esfera pública, con unos ciudadanos reducidos al papel de público pasivo frente a una competición televisada entre distintas caras.

El autor no tiene como objetivo resolver el debate de tipo normativo sobre los efectos secundarios de la personalización política y por esto se limita a señalar este problema. Sin embargo, sería útil que futuros trabajos exploraran el problema en profundidad para conseguir una más clara diferenciación entre los aspectos de la personalización política que podrían constituir una mejora del sistema –por ejemplo, una competición menos partidista y más enfocada en los problemas y sus soluciones– y los

que, en cambio, podrían empeorar la dialéctica democrática, como el abuso de las técnicas de mercadotecnia y de mensajes publicitarios.

En conclusión, *Il Partito del Capo* contribuye a un debate esencial tanto para los comparatistas cuanto para los internacionalistas. Los unos podrían considerar la posibilidad de aplicar de manera original el esquema analítico de Bordignon en otros casos europeos, como España, atravesada también por profundas discusiones sobre la legitimidad y viabilidad de los liderazgos «fuertes». Por ejemplo, los debates en torno a las reglas para la elección del secretario general en el PSOE o la no siempre lineal relación entre la base y el liderazgo en Podemos. En cuanto a los internacionalistas, el estudio de los fenómenos de personalización y presidencialización de la política resulta de grand utilidad para aquellos que quieran explorar el futuro del manejo de la política exterior en las democracias contemporáneas con el fin de entender los principales factores nacionales detrás de las decisiones internacionales.

Referencias

- Calise, Mauro. 2010. *Il Partito Personale: I due corpi del leader*. Bari: Laterza.
- Mommsen, Wolfgang J. 1993. *Max Weber e la politica tedesca (1890-1920)*. Bologna: Il Mulino.
- Poguntke, Thomas y Paul Webb (eds.). 2007. *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

ANDREA BETTI

Universidad Pontificia Comillas

Die Linke. Willensbildung in einer ideologisch zerstrittenen Partei

Torsten Oppelland y Hendrik Träger. Baden-Baden: Nomos Verlag, 2014, 264 pp.

En 2017 se han cumplido diez años de la fundación del partido alemán Die Linke, en los cuales ha pasado por diferentes etapas y tratado de dejar atrás la imagen heredada de su pasado perteneciente al Sozialistische Einheitspartei Deutschlands (SED, por sus siglas en alemán) de la antigua República Democrática Alemana (RDA), para ser una alternativa desde la izquierda al partido socialdemócrata (SPD). Por tanto, Die Linke se configura como un partido que combina ambos aspectos: la tradición comunista de la Alemania del Este y la novedad de ser un partido de reciente aparición en el ámbito federal.

En la actualidad, y según su programa político, Die Linke se autodefine como el único partido verdaderamente de izquierda que existe en Alemania, y que trabaja consecuentemente por la justicia social, la democracia y la paz mediante un nuevo socialismo democrático. Las reivindicaciones que realiza Die Linke provocan que la ideología de este partido pueda ser calificada de postcomunista, de socialista radical democrática (Schmidt, 2011) o de «extremismo inteligente» (Jesse, 2012). Además de la obra de Eckhard Jesse y Jürgen Lang, otros autores también han prestado atención a la trayectoria e ideología de esta formación política, entre los cuales destacan las publicaciones de Georg Fülberth, *Die Linke* (2009), y la de Hubertus Knabe, *Die Wahrheit über Die Linke* (2012).

El presente libro, *Die Linke. Willensbildung in einer ideologisch zerstrittenen Partei*, forma parte de una colección llevada a cabo por la editorial alemana Nomos: Los Partidos Políticos de la República Federal Alemana. Dicha colección analiza de manera detallada y pormenorizada cuál es la estructura de poder y cómo se organiza la democracia interna en los principales partidos del país, así como su toma de decisiones y su desarrollo estratégico. De este modo, hasta la fecha se han publicado obras monográficas sobre los siguientes partidos: CDU, CSU, FDP, Die Grünen y Die Linke. Únicamente restaría el referido al SPD para completar la serie sobre partidos políticos. El coordinador de esta colección es el profesor Karl-Rudolf Korte, director de la School of Governance de Renania del Norte-Westfalia, perteneciente a la Universidad de Duisburgo-Essen.

El volumen que nos ocupa está escrito por Torsten Oppelland y Hendrik Träger, profesores de Ciencia Política de las Universidades de Jena y Leipzig, respectivamente.

Oppelland cuenta con una gran trayectoria investigadora en el ámbito de los partidos políticos, con varias publicaciones importantes en esta rama de la ciencia política, y es colaborador habitual de la Bundeszentrale für politische Bildung (BPB), la agencia alemana dependiente del Ministerio del Interior dedicada a la formación política.

La obra se organiza en tres apartados principales. En el primero de ellos (capítulo 2, pp. 19-92) se ofrece un desarrollo histórico y programático del partido, desde sus inicios como partido comunista en la República de Weimar a la fundación en el año 1946 del SED de la RDA. Tras la desaparición del SED en el año 1989, en febrero de 1990 tuvo lugar una refundación del partido, pasando a denominarse Partido del Socialismo Democrático (Partei des Demokratischen Sozialismus, PDS); y años más tarde, en julio de 2005, como el Linkspartei.PDS. En el Congreso de Dortmund de marzo de 2007, la Wahlalternative Arbeit und soziale Gerechtigkeit (WASG) y el Linkspartei.PDS deciden fusionarse y forman Die Linke (La Izquierda), que se presenta oficialmente como la alternativa de izquierdas común para toda Alemania el 16 de junio de dicho año en Berlín.

Según Peter Thompson, por primera vez desde la República de Weimar, la fusión del PDS con la WASG para formar el nuevo partido Die Linke creó una importante fuerza política a la izquierda del SPD, la cual tiene sus raíces no solo en el sector público educado de clase media, como sucedió con Los Verdes en la década de 1980, sino cada vez más en la clase obrera organizada y entre los desempleados, intelectuales y pensionistas, sobre todo en la antigua RDA (Thompson, 2009).

El segundo apartado de la obra (capítulo 3, pp. 93-182) se ocupa del proceso de toma de decisiones dentro de Die Linke. Así, se describen cuáles son los actores internos y la organización gremial del partido; los conflictos que han provocado diversas divisiones ideológicas en la estrategia a seguir, y el perfil de tres de sus líderes más importantes, como fueron Gregor Gysi, Lothar Bisky y el exlíder y antiguo candidato a canciller por el SPD, Oskar Lafontaine.

En el tercer apartado (capítulo 4, pp. 183-228) se analizan las opciones electorales y estratégicas con las que cuenta Die Linke de cara a una perspectiva de futuro. En un primer lugar, los autores realizan un recorrido por las cinco fases del partido según su éxito electoral: la superación de la herencia del SED y la supervivencia del PDS (1990-1992); el crecimiento del PDS (1993-2001); los reveses electorales (2002-2004); la exitosa expansión hacia el oeste del país (2005-2009), y la etapa de crisis y estabilización (a partir del año 2010).

Los inicios de Die Linke tras su fusión son de un gran éxito electoral. Ya en el año 2008 logra entrar en el Parlamento regional del Estado de Hesse y para el año siguiente, Die Linke está presente en otros doce parlamentos regionales. Con esta ola de optimismo, Die Linke se presenta a sus primeras elecciones al Bundestag bajo esta nueva denominación política. En esta primera cita electoral logra posicionarse como la cuarta fuerza política con un 11,9% de los votos, un 1,2% más que Los Verdes, y únicamente por detrás del FDP, el SPD y la CDU. El ascenso de este nuevo partido liderado por Oskar Lafontaine, supone la caída de los socialdemócratas, que ven cómo la población castiga electoralmente su coalición de gobierno junto a la CDU, pasando de

los 222 escaños obtenidos en 2005, a 146 en estas elecciones de 2009. Cabe atribuir este éxito al discurso opositor de enfrentamiento y crítica hacia el SPD mantenido por Lafontaine durante la campaña y sus exigencias de una mayor justicia social para el conjunto de la población alemana, que cuentan con una gran aceptación en las zonas más desfavorecidas del Este de Alemania. En otras palabras, «el resultado récord de Die Linke en las elecciones al Bundestag del 2009 fue un producto de la crisis del SPD. Por tanto, era de esperar que una vez que el SPD volviese a la oposición a nivel federal, Die Linke perdiera parte de sus ganancias obtenidas»¹ (Oppelland y Träger, 2014: 198) (traducción propia).

Tras la fase de éxito vivida por Die Linke durante los años 2005 a 2009, a partir de 2010 experimentó otra más negativa de crisis y estabilización. Ernst y Lötzsch lograron la aceptación del partido para la aprobación del Programa de Erfurt, que contó con un 95'81 % de los votos a favor. Sin embargo, este dúo no supo reemplazar el vacío en la dirección dejado por Lafontaine y Bisky, y en los meses posteriores llegaron una serie de malos resultados electorales en el ámbito regional.

Por último, merece especial atención la relación de Die Linke con los otros dos partidos alemanes de izquierda ideológica –SPD y Die Grünen– y las posibilidades para formar una coalición, tanto regional como federalmente. En este sentido, se plasman en la obra el histórico rechazo que ha existido en estos partidos para ser capaces de llegar a un acuerdo entre ellos, debido a sus diferencias políticas y personales, y las malas perspectivas que existen, según los autores para lograr una futura coalición rojo-rojo-verde en el Bundestag.

En mayo de 2010, Die Linke obtuvo por primera vez la mayoría necesaria para poder entrar en el Parlamento regional de Renania del Norte-Westfalia, el estado más poblado y uno de los más importantes de Alemania con 5,6 % de los votos. A pesar del éxito de la aparición del partido en uno de los estados del Oeste de país, Die Linke no llegó a un acuerdo con el SPD y Los Verdes para formar parte del Gobierno regional, lo que provocó un Gobierno en minoría de estos dos últimos partidos, que únicamente duró de julio de 2010 hasta mayo de 2012, momento en el cual se volvieron a convocar elecciones.

Tras este éxito en Renania del Norte-Westfalia, no estaba claro si el discurso combativo y crítico anti-SPD que mantenía Lafontaine sería heredado por la nueva dirección formada por Klaus Ernst y Gesine Lötzsch. El rumbo que seguir por el partido era incierto y quedaba parcialmente supeditado a la posterior aprobación del posterior Programa de Erfurt de 2011. Die Linke no estaba cerrado a llegar a posibles acuerdos con el SPD, pero exigía a los socialdemócratas que realizasen cambios importantes en su política.

1. «Das Recordergebnis der Linken bei der Bundestagswahl 2009 war ein Produkt der Krise der SPD. Es war also zu erwarten, dass Die Linke in dem Maße, in dem die SPD, die seit Herbst 2009 auf der Bundesebene wieder in der Opposition war, sich wieder erholen würde, ihre Zugewinne einbüßen würde».

En resumen, estos años de existencia de Die Linke dejan un recorrido con bastantes altibajos, situación que no resulta extraña en el caso de los nuevos partidos. Tras unos inicios de apogeo, llegó un periodo de normalización o incluso de retroceso hasta llegar a su situación actual en la que pugna por mantenerse como el tercer partido de Alemania por delante de Los Verdes, siendo actualmente el primer partido de oposición ante la gran coalición de Gobierno entre la CDU y el SPD. Según los últimos sondeos sobre intención de voto de cara a las elecciones al Bundestag que tendrán lugar en 2017, Die Linke contaría con un 10% de los votos, igualado con Los Verdes. La coalición entre los tres partidos de izquierda sumaría un 44% de los votos. A esta decisión cabe añadir el otro gran problema histórico que nunca ha conseguido resolver Die Linke, como es el de tener una mayor presencia en los *Länder* del Oeste de Alemania –un 7% de intención de voto en la actualidad, frente a un 23% en el Este– para que pueda ser considerado un verdadero partido nacional que cuente con opciones reales de ser una alternativa a los dos grandes partidos.

Por todo ello, la obra de Oppelland y Träger resulta de un gran interés académico por ser uno de los mejores estudios realizados hasta la fecha de este partido político alemán. Con carácter preciso y sistemático, aborda la trayectoria de Die Linke desde su nacimiento hasta la actualidad, y aporta algunas de las claves que nos permiten conocer con mayor criterio las particularidades y las contradicciones de uno de los actores principales que puede contar con cierto protagonismo de cara a la formación de Gobierno en las próximas elecciones al Bundestag del mes de septiembre.

Referencias

- Fülberth, Georg. 2009. *Die Linke*. Köln: PapyRossa Verlag.
- Jesse, Eckhard y Jürgen Lang. 2012. *Die Linke. Eine gescheiterte Partei?* München: OLZOG.
- Knabe, Hubertus. 2012. *Die Wahrheit über Die Linke*. Berlin: List.
- Schmidt, Manfred. 2011. *Das politische System Deutschlands*. München: C.H. Beck.
- Thompson, Peter. 2009. «The German Left, the Berlin Wall and the Second Great Crash», *Journal of Contemporary Central and Eastern Europe* 17 (1): 41-54. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09651560902778352>.

ROBERTO INCLÁN
Instituto Atlántico de Gobierno

Democracy and the politics of electoral system choice. Engineering electoral dominance

Amel Ahmed. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, 228 pp.

La obra *Democracy and the politics of electoral system choice. Engineering electoral dominance*, de Amel Ahmed (2015), examina los orígenes de la legislación electoral en Bélgica, Francia, Reino Unido y Estados Unidos en el período de 1800 a 1917. Para ello, presta especial atención al contexto histórico, resaltando el papel de los principales partidos políticos y el movimiento obrero que se fueron configurando en estos países a raíz de la Revolución Industrial. Se compone de ocho capítulos, dedicados la mitad de ellos a los estudios de caso señalados y los restantes a las estrategias de contención y represión, además de la introducción y conclusiones.

Se realiza un estudio de casos con considerable profundidad, aunque quizá con excesiva contextualización, por lo que resulta en ocasiones repetitiva. Con respecto al contenido teórico, Ahmed resalta que el objetivo de las estrategias de contención y represión fue que las nuevas masas con capacidad de voto articularan sus demandas a través de las organizaciones partidistas ya existentes. Como él mismo afirma, fue una vía para mantener el equilibrio político entre los partidos conservadores y liberales, y tratar así de impedir el acceso de nuevas fuerzas políticas al Poder Legislativo. Esta pretensión fue difícil de cumplir dadas las crecientes demandas sociales de mayor representación política, así como el nacimiento de nuevas organizaciones partidistas. Ello hizo que a lo largo del siglo XIX se desplegaran estrategias de contención y, finalmente, de competición, donde el diseño de la legislación electoral fue efecto de la relación de fuerzas entre partidos políticos con presencia en el Legislativo y los propios movimientos obreros.

Con respecto a la estrategia de contención, el autor describe las medidas de represión y acomodación desplegadas por las organizaciones conservadoras y liberales. Aquí se engloban desde la violencia policial y el encarcelamiento de miembros de los movimientos obreros, hasta la invitación a sus líderes a que se presentaran a los comicios como parte de partidos con representación parlamentaria. De igual modo, han de incluirse la creación de clubes sociales, ayudas benéficas o discursos –y proyectos de ley– que buscaron la identificación de los obreros con los diputados. En cuanto a la legislación electoral, se utilizó en un primer momento el sufragio censitario como herramienta de negociación, ampliándolo en ocasiones tras fuertes manifestaciones

(caso de Reino Unido, p. 121) o para alejarlos de las instituciones (caso de Bélgica, p. 172). En esta línea, se introdujeron otras medidas paternalistas, caso del voto indirecto en Austria (1861-1901) y Suecia (1866-1908) o del colegio electoral para la elección presidencial en Estados Unidos, todavía vigente formalmente.

En efecto, el autor parte de la hipótesis principal de que, ante las crecientes demandas sociales de mayor derecho al voto, los partidos políticos diseñaron un sistema de atracción y contención hacia los nuevos sujetos políticos, en concreto hacia los movimientos obreros. Es decir, el progresivo protagonismo de estos colectivos en Europa Occidental y Estados Unidos supuso una amenaza para los intereses de las élites burguesas, que buscaron diferentes vías de preservar su poder político.

Ante esta inquietud, el autor parte de una controvertida denominación, al etiquetar a los partidos conservador y liberal de fuerzas derechistas con base en las alianzas y acuerdos que adoptaron para retrasar toda apertura del sufragio. Sin embargo, puede discutirse la idoneidad de esta adjetivación, tanto por las diferencias ideológicas que caracterizaban a ambos tipos de organizaciones partidistas como por la excesiva simplificación que conlleva el homogeneizar a los actores políticos de cuatro sistemas políticos a lo largo de un siglo. De hecho, la división que surgió dentro de estos partidos políticos fue esencial para la apertura del sistema político a las demandas de los actores no institucionales, como se refleja en el mismo estudio para los casos británico y estadounidense.

Precisamente, los casos expuestos cuestionan tal pretensión. En el capítulo cuarto, relativo a Estados Unidos, se describe la expansión del derecho al voto y de los derechos y libertades como un proceso más estable y consensuado que el ocurrido en Europa. No se percibieron amenazas obreras, por lo que los cambios en el sistema político fueron graduales y sin fuertes demandas previas. De igual modo, las restricciones censitarias basadas en la propiedad tuvieron un impacto menor, ya que esta era comparativamente sencilla de obtener en relación con Europa. Además, las élites no tuvieron incentivos para establecer sistemas electorales proporcionales, aunque este tipo de decisiones se tomaron con antelación a saber si estos partidos serían competitivos electoralmente.

El caso británico fue diferente; Ahmed lo describe en el capítulo quinto como uno de los países que más recelos mostró a la entrada de nuevos actores en el sistema político en Europa, por lo que establecieron garantías para los partidos dominantes en aquellos momentos en los que el sufragio se extendió. Un ejemplo de ello fue el diseño de un sistema electoral mayoritario que permitió a los partidos mantener una representación considerablemente mayor al voto obtenido. En este sentido, se buscó también sobrerrepresentar a ciertos colectivos, como aquellos que contarán con formación universitaria y elevada riqueza, medida introducida en 1832 mediante el acuerdo de conservadores y liberales y que permaneció, de distintas formas, hasta 1914. Asimismo, ambos partidos trataron de atraer el voto obrero a través de la caridad, el despliegue de organizaciones sociales o de clubes de ocio, tal y como refleja también Ware (1996).

En el caso de Francia, objeto del capítulo sexto, los conservadores defendieron durante décadas la vuelta de la monarquía, inclusive durante la III República, período

en se produjo una importante represión de los movimientos obreros, que les incentivó al desarrollo de una compleja organización. Sin embargo, este hecho no impidió ni la radicalización de los mismos ni sus fuertes divisiones. La confrontación entre republicanos y conservadores llevó a los primeros a la defensa de la ampliación del derecho al voto, por lo que su entrada en el sistema político fue gradual, retrasando la irrupción del marxismo como actor partidista relevante (p. 146).

Finalmente, Bélgica (capítulo séptimo) supuso, en palabras del autor, un microcosmos donde tuvieron lugar la mayoría de las situaciones que se dieron en toda Europa Occidental a lo largo del siglo XIX. A ello se añade que fue el primer país en establecer un sistema proporcional para la elección de los diputados como consecuencia de la incapacidad de las élites parlamentarias de contener las demandas de los movimientos obreros, ya fuera mediante la represión o la acomodación. De ahí que Ahmed califique a esta decisión de «solución belga» (p. 166).

Precisamente, uno de los resultados más interesantes de este estudio histórico es que, a consecuencia de dicha incapacidad, surgieron dos sistemas electorales: la representación proporcional y el mayoritario uninominal. En efecto, Ahmed destaca que las élites de Europa continental buscaron con la proporcionalidad asegurarse una representación estable, aunque posiblemente decreciente, en el Poder Legislativo a largo plazo, con la intención de bloquear en el ámbito parlamentario cualquier iniciativa por parte de una hipotética mayoría partidista obrera que consideraran lesiva para sus intereses. El objetivo era mantener representación política en el futuro, aun facilitando a corto plazo la entrada de un nuevo competidor. En el sistema mayoritario en cambio, aparentemente las élites estadounidenses trataron de bloquear a corto plazo a estos movimientos, limitando su representatividad, ya que el autor entiende que las fuerzas partidistas del momento contaban con líderes carismáticos, capaces de superar el discurso ideológico.

Desde estos puntos de partida, el autor trata de exponer y verificar dicha relación en los cuatro estudios de caso anteriormente referidos, y cuya selección se justifica por la diferente correlación de fuerzas existente entre las élites políticas y los movimientos obreros, así como por los diferentes resultados generados. Por ello, puede destacarse el importante enfoque histórico de la obra, al que no se concede excesiva importancia en la ciencia política actual. En este sentido, el hecho de buscar explicaciones históricas al diseño electoral que tienden a prevalecer en la actualidad resulta reseñable, especialmente si se parte de una segunda hipótesis contraintuitiva: la democratización o ampliación del censo electoral se produjo como resultado de la incapacidad de los actores partidistas dominantes de impedirlo. Pocos fueron los diputados que defendieran abiertamente la entrada de nuevos actores a la arena electoral, y solo lo apoyaron cuando lo entendieron inevitable o lo consideraron una vía de obtener réditos futuros. El libro de Ahmed constituye, pues, una aportación complementaria para el estudio de la formación de los sistemas electorales y de partidos en Europa Occidental y Estados Unidos o para análisis posteriores. Por ejemplo, puede considerarse como un buen complemento a los estudios sobre partidos políticos y sistemas de partidos de las últimas décadas, caso de Lijphart (1995), Colomer (2007) o Katz (2007), entre otros.

Sin embargo, no han de dejarse de lado ciertas críticas que surgen con la lectura de la obra. Debido a que el análisis se centra en la evolución de la democratización de los sistemas políticos del último tercio del siglo XIX, se hace necesaria una aproximación al desarrollo y características de las agrupaciones de diputados y posteriores partidos de la época. Si bien es cierto que el autor destaca el carácter elitista y limitado –cuantitativamente– de dichos colectivos, no habrían estado de más unas mínimas referencias a los estudios clásicos de Michels (1983), Ware (1996) o Duverger (2002), entre otros. Sus investigaciones profundizaron el estudio de la aparición de las fracturas electorales (*cleavages*), de la maduración de las organizaciones políticas, así como de su impacto en la formación de los sistemas de partidos. En efecto, el análisis del incremento del derecho a voto a lo largo del siglo XIX, junto a la referencia de terceras investigaciones habría reforzado la exposición de la hipótesis del autor.

Por otra parte, se echa en falta una mayor atención a la pluralidad de las élites políticas. Aun reconociéndose que Ahmed resalta los intereses no siempre coincidentes de estos colectivos, el texto pareciera dar la impresión en demasiadas ocasiones de un excesivo comportamiento monolítico y uniforme. Nuevamente la inclusión de estudios clásicos podría haber enriquecido bibliográficamente su hilo argumental. Y ello porque, a pesar de que estas élites pudieran haber tenido en común el intento de restringir el derecho al voto, no ha de olvidarse que los partidos liberales a menudo protagonizaron escisiones entre radicales y moderados, así como los conservadores también mostraron fisuras ante debates relacionados con la religión.

Estas consideraciones denotan cierto determinismo en la obra, ya que se muestra un camino lineal entre el diseño electoral como resultado y los intereses de las élites liberal-conservadoras como causas. Puede entenderse que su hipótesis es plausible y bien argumentada, y que los hechos parecieron conducir a esta dirección, pero no ha de olvidarse que el creciente número de electores y de nuevos actores pudo ser también determinante para la creación de sistemas electorales que dieran representación a estos nuevos intereses. Por ejemplo, las propias fracturas electorales pueden analizarse como una variable explicativa de la preponderancia de la representación proporcional en el continente europeo ante la necesidad de representar una pluralidad de identidades e intereses que posiblemente en Estados Unidos no se movilizó políticamente de la misma manera.

La estrategia del palo y la zanahoria buscó, por tanto, condicionar la capacidad organizativa y autónoma de los obreros, considerados como una amenaza para las élites burguesas y que marcaron a su vez la maduración del Estado constitucional y liberal desde su nacimiento en las revoluciones atlánticas de finales del siglo XVIII. El proceso de democratización que Occidente vivió desde entonces hasta la actualidad es subrayado por el propio autor, aunque es posible que se acuse la ausencia de referencia a ciertas obras como la de Blanco Valdés (2010), con una perspectiva constitucionalista e histórica. Habría supuesto un interesante complemento, dada la inestabilidad en países como España y Francia, donde la pluralidad de los intereses de las élites, así como de la incapacidad o falta de intencionalidad, impidió llegar a acuerdos estables y duraderos entre ellas.

Con todo, la obra sigue siendo un buen camino para conocer el sistema electoral y sus orígenes en los países analizados, especialmente si se desea una perspectiva eminentemente institucionalista. El texto supone una aproximación histórica a la formación de los sistemas electorales así como de las resistencias que la ampliación del sufragio encontró en las entonces dominantes organizaciones partidarias. De igual modo, es una descripción del fracaso de estas élites de controlar a los movimientos obreros, al menos en Europa, así como una plasmación de que la ampliación del sufragio no siempre supuso mayor inclusión política, dadas las contrapartidas que buscaron los partidos liberales y conservadores.

Referencias

- Blanco Valdés, Roberto. 2010. *La construcción de la libertad. Apuntes para una historia del constitucionalismo europeo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Colomer, Josep. 2007. «On the origins of electoral systems and political parties», *Electoral Studies*, 26 (2): 262-273. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2006.02.002>.
- Duverger, Maurice. 2002. *Los partidos políticos*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Katz, Richard. 2007. *A theory of parties and electoral systems*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lijphart, Arend. 1995. *electoral systems and party systems: A study of twenty-seven democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.
- Michels, Robert. 1983. *Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Madrid: Amorrortu Editores.
- Ware, Alan. 1996. *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Madrid: Ediciones Istmo.

IGNACIO GARCÍA MARÍN
Instituto Ortega y Gasset