



# Rev. española de ciencia política

## v. 47 (2018)

### Artículos

**Importancia de la rendición de cuentas y las transferencias de bienes privados en la decisión del voto: el caso del FONDEN en México (2006-2013)**.....p. 13-38  
Brisa Beltrán

**El control contramayoritario como marco de análisis de la influencia del nuevo constitucionalismo latinoamericano sobre la democracia**.....p. 39-68  
Franz Barrios-Suvelza

**Una aproximación crítico-contextual al declive de la democracia en la era neoliberal**.....p. 69-91  
Eduardo Alvarado-Espina

**¿Por qué las políticas culturales locales no cambian? Constricciones del modelo urbano, inercia en la gestión y batallas culturales en los «gobiernos del cambio» en Madrid y Barcelona (2015-2018)**.....p. 93-122  
Joaquim Rius-Ulldemolins, Verónica Gisbert

**Políticas públicas sobre cuestiones morales conflictivas: el caso de la despenalización del consumo de drogas en Argentina**.....p. 123-149  
Santiago Cunial

### Sección Monográfica

**El estado de la investigación en ciencia política sobre América Latina**.....p. 153-170  
Santiago Basabe-Serrano, Sergio Huertas

### Recensiones

**The moral economy: Why good incentives are no substitute for good citizens / Samuel Bowles.**  
**New Haven y Londres: Yale University Press, 2016, 288 pp. ....p. 173-177**  
David Soto-Otañe

**Political change in the Middle East and North Africa: After the Arab Spring / Pere Vilanova.**  
**Edimburgo: Edinburgh University Press, 2017, 456 pp. ....p. 179-183**  
Pere Vilanova

**La Rusia contemporánea y el mundo. Entre la rusofobia y la rusofilia / Carlos Taibo. Madrid:**  
**Catarata, 2017, 208 pp. ....p. 199-230**  
Arturo de Nieves

**De la compensación a la revolución: la configuración de la política de defensa estadounidense**  
**contemporánea (1977-2014) / Guillem Colom. Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado,**  
**2016, 340 pp. ....p. 231-256**  
Josep Baqués

# Importancia de la rendición de cuentas y las transferencias de bienes privados en la decisión del voto: el caso del FONDEN en México, 2006-2013

*The importance of accountability and private goods transfers in the voting decision: the case of FONDEN in Mexico, 2006-13*

BRISNA BELTRÁN

El Colegio de México, México

## Como citar/Citation

Beltrán, B. (2018). Importancia de la rendición de cuentas y las transferencias de bienes privados en la decisión del voto: el caso del FONDEN en México, 2006-2013. *Revista Española de Ciencia Política*, 47, 13-38.

Doi:<https://doi.org/10.21308/recp.47.01>

## Resumen

Usualmente se argumenta que las medidas cortoplacistas, como la entrega de transferencias o la disminución de impuestos, pueden ser recompensadas electoralmente, lo que facilita la reelección del partido en el poder. El objetivo de este artículo es determinar si las transferencias gubernamentales de bienes privados son realmente suficientes para influir en el proceso de decisión del voto. Para ello, se emplea información de todas las transferencias realizadas por el Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) en cada declaración de emergencia en México entre 2006 y 2013. Los resultados muestran que el apoyo electoral en los municipios afectados por un fenómeno natural es entre 0,3 y 4,9 puntos porcentuales menor que en los municipios no afectados. Sin embargo, si la magnitud de la emergencia es tal que precisa la entrega de bienes privados para garantizar el bienestar de la población, la penalización electoral puede llegar a ser de 8,8 puntos porcentuales. La conclusión es que los votantes no actúan con miopía electoral, pues al decidir su voto no solo consideran los recursos recibidos. Las declaraciones de emergencia son un mecanismo de rendición de cuentas, y son interpretadas por los votantes como una señal de un mal desempeño del gobernante.

*Palabras clave:* comportamiento electoral, voto retrospectivo, voto retrospectivo económico, miopía electoral, FONDEN, México, desastres naturales.

## Abstract

It is usually argued that short-term measures such as the delivery of transfers of tax reductions may be electorally rewarded, thus increasing the ruling party's chances of being re-elected. The

objective of this article is to determine whether governmental transfers of private goods are really sufficient to influence the voting decision process. To do so, I use data about all the transfers made by FONDEN in each emergency declaration in Mexico between 2006 and 2013. The results show that electoral support in affected municipalities is between 0.3 and 4.9 percentage points lower than in unaffected municipalities. However, if the magnitude of the emergency is such that it requires the delivery of private goods to guarantee the population wellbeing, the electoral penalty may reach up to 8.8 percentage points. The conclusion is that voters are not short-sighted for, when deciding their vote, voters do not only consider the resources they have received. Emergency Declarations are accountability mechanisms, and they are interpreted by the voters as a signal of the governor's bad performance.

*Keywords:* electoral behavior, retrospective vote, retrospective pocketbook, electoral shortsightedness, FONDEN, Mexico, natural disasters.

---

## INTRODUCCIÓN

Las elecciones en los sistemas democráticos permiten reemplazar a los gobernantes con poca capacidad o mal desempeño. No obstante, recolectar y procesar la cantidad de información necesaria para realizar un voto informado puede ser un proceso muy costoso. En este trabajo se estudia si los electores son fácilmente influenciados por las transferencias privadas o si incorporan otra información en su proceso de decisión del voto.

De acuerdo con la teoría del voto retrospectivo (TVR), los resultados de las políticas públicas y el bienestar económico son utilizados por los votantes para evaluar el desempeño del partido gobernante y decidir si apoyar o no su reelección (Fiorina, 1981). Este esquema brinda incentivos para que el gobernante actúe tácticamente y adopte políticas que beneficien a los electores y les motiven a brindarles su apoyo electoral (Cox y McCubbins, 1986; Lindbeck y Weibull, 1987; Persson y Tabellini, 2000). En términos de Healy y Lenz (2014), los electores sustituyen las consecuencias de todo el desempeño del gobernante por las condiciones que imperan al final de un proceso electoral. No obstante, es posible que el electorado adquiere consciencia de esta estrategia y evite ser manipulado (Bonfiglioli y Gancia, 2013).

En contraposición, la teoría del voto prospectivo (TVP) sostiene que los votantes examinan las promesas de campaña y eligen al candidato cuyo posicionamiento sea más cercano al suyo y le ofrezca una mayor utilidad esperada (Downs 1957). Consecuentemente, el voto no promueve una rendición de cuentas. La posibilidad de reelección depende solo de las promesas del gobernante y de su opositor. En este contexto, las ofertas políticas pueden ser equiparables con la adquisición de servicios que serán realizados en el futuro (Nielsen y Larsen 2014: 154).

Usualmente, se argumenta que los electores son miopes y deciden su voto solo con base en la situación económica, general o personal que impera en el momento de tomar su decisión, ignorando la información previa. Los estudios empíricos a favor de la TVR suelen utilizar información acerca de la reacción electoral a ciertas políticas

o a la transferencia de recursos gubernamentales (De Mesquita y Friedenber, 2006; Pop-Eleches y Pop-Eleches, 2009; Elinder *et al.*, 2015).

Gran parte de los estudios empíricos respecto a este tema en países en vías de desarrollo suelen analizar el impacto electoral de los programas de transferencias condicionadas (PTC). No obstante, este tipo de información presenta algunas limitantes. En primer lugar, las conclusiones obtenidas carecen de validez externa, pues los PTC se suelen entregar a personas con características específicas que no son observables en toda la población, como estar en condición de pobreza. En segundo lugar, y más importante aún, en la mayoría de estos estudios no se descarta que los beneficiarios no sean seleccionados con criterios electorales, como niveles de votación en una zona, por lo que es posible que los resultados obtenidos tengan un sesgo implícito.

En este trabajo se utiliza información acerca del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) para la Atención de Emergencias en México, para explorar si los ciudadanos incorporan la recepción de transferencias gubernamentales en su proceso de toma de decisión del voto. El FONDEN es un instrumento financiero interinstitucional del Gobierno mexicano que, mediante una declaración de emergencia (DE), brinda recursos a gobiernos subnacionales con el fin de mitigar los efectos perturbadores de fenómenos naturales (SEGOB, 2010: art. 1). Dado que los fenómenos naturales se producen aleatoriamente, las DE y las transferencias realizadas por el FONDEN tienen esta misma característica. Por lo tanto, los datos estudiados son tan buenos como si hubieran sido generados experimentalmente.

A pesar de que los recursos transferidos por el FONDEN pueden llegar a equiparar el presupuesto anual de un municipio, las consecuencias de las DE y las transferencias realizadas por el FONDEN no han sido exploradas. Este es el primer trabajo en el que se estudian las implicaciones de las DE y las transferencias realizadas. Si los votantes son retrospectivos, pueden interpretar la existencia de una DE, o de las transferencias, como una señal de la capacidad y el desempeño del gobernante, por lo que debería observarse alguna incidencia sobre los resultados electorales. En contraste, si los votantes son prospectivos, no debería observarse ninguna consecuencia de la existencia de una DE o sus transferencias.

Este trabajo contribuye a la literatura en tres vertientes. Por una parte, utilizando información novedosa, se presenta evidencia que apoya la TVR y que, además, sugiere que los votantes no son cortoplacistas, como usualmente se argumenta, sino que incorporan información adicional. En segundo lugar, las características de la información permiten proveer estimaciones libres de sesgos implícitos atribuibles a los intereses políticos con los que se pueden repartir otros recursos. Finalmente, a diferencia de otros estudios que carecen de validez externa, pues solo hacen referencia a una población específica, los resultados de esta investigación sí son generalizables pues se emplean datos de población con diversas características socioeconómicas.

Este artículo se divide en cinco secciones, además de la presente. En la siguiente sección se discuten algunos trabajos sobre la influencia de las transferencias gubernamentales en las evaluaciones retrospectivas que hacen los votantes. La tercera sección explica brevemente que es el FONDEN. La cuarta sección presenta las fuentes, los

datos y la estrategia empírica que se utilizan en este trabajo. En la quinta sección se discuten los resultados. La última sección está dedicada a conclusiones.

## TRANSFERENCIAS GUBERNAMENTALES Y VOTO RETROSPECTIVO

De acuerdo con la TVR, obtener toda la información necesaria para evaluar el desempeño de un gobernante es muy costoso y prácticamente imposible para los ciudadanos. Debido a ello, los votantes emplean su propio bienestar económico para evaluar el desempeño del gobernante (Fiorina, 1981). Por lo tanto, la probabilidad de que un gobernante (o su partido) sea reelegido será mayor si los votantes consideran que su situación económica es buena (Hellwig, 2010; Lewis-Beck y Stegmaier, 2007; Labonne, 2013).

La evaluación retrospectiva del desempeño del gobernante no implica que los votantes analicen todo el período gubernamental. De hecho, la evidencia empírica sugiere que los votantes actúan con miopía electoral y solo se centran en los últimos seis o doce meses (Achen y Bartels, 2004; Lenz, 2011; Healy y Lenz, 2014). Dado que los votantes tratan de elegir a los mejores candidatos, los gobernantes tienen incentivos para implementar políticas que beneficien a sus electores, como las políticas de control de precios, transferencias, subsidios o exenciones fiscales (Rogoff, 1990; Brender y Drazen, 2005; Shia y Svensson, 2006; Drazen y Eslava, 2010), aunque dichas políticas sean perjudiciales a largo plazo (Ladd, 2010: 3). Independientemente de la forma que adopten, la TVR sostiene que si los votantes consideran que su situación económica es mejor, premiarán al gobernante.

Una manera frecuente de estudiar el impacto electoral del gasto gubernamental en los países en desarrollo es a través de los PTC para combatir la pobreza, como el programa Progres- Oportunidades- Prospera (POP) en México o el programa Bolsa Familia (BF) en Brasil. La entrega de beneficios privados, principalmente a las personas en condición de pobreza, tiene una incidencia directa sobre su bienestar económico, por lo que, de acuerdo con la TVR, este cambio debería implicar un mayor apoyo electoral al partido en el Gobierno.

La evidencia empírica sugiere que los beneficiarios de los PTC sí recompensan electoralmente al gobernante por las transferencias. Baez (2012), por ejemplo, concluye que los beneficiarios del programa Familias en Acción (FA) en Colombia tienen una probabilidad de votarle entre 1,6 y 2,5 puntos porcentuales más, y su apoyo al gobernante es entre el 1,6 y el 1,8 % superior. En el mismo sentido, Zucco (2013) encuentra que los recursos entregados por el BF incrementan hasta un 45 % la probabilidad de votar a favor del gobernante. Por su parte, Manacorda *et al.* (2011) sostienen que los beneficiarios del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) en Uruguay son entre 11 y 13 puntos porcentuales más propensos a apoyar al partido en el poder, y que el efecto de las transferencias puede durar hasta un año después de que se efectuaron.

Para el caso de México, Rodríguez-Chamussy (2009) concluye que entre 1997 y 2007 las transferencias del POP representaron en promedio 2,8 puntos porcentuales más de votos para el partido gobernante en el municipio. En tanto que, Díaz-Cayeros

*et al.*(2009) hallan que los beneficiarios fueron un 11 % más propensos a votar por el partido gobernante a nivel nacional que los no beneficiarios durante las elecciones presidenciales de 2006. Por otro lado, De la O (2013) sostiene que las transferencias del POP aumentan hasta 7 % la participación electoral y 3,7 puntos porcentuales la votación a favor del partido gobernante.

Por otra parte, también se ha encontrado que un buen desempeño del gobernante puede ser ocultado por sucesos negativos. De hecho, algunos autores sugieren que los votantes incluso pueden castigar al gobernante por fenómenos fuera de su control, como el aumento de ataques de tiburones o las lluvias monzónicas (Achen y Bartels, 2012; Cole *et al.*, 2012). La penalización por acontecimientos no atribuibles al desempeño del gobernante podría ser interpretada como un acto irracional de los votantes. Sin embargo, de acuerdo con Ashworth y de Mesquita (2013), estos sucesos también brindan información acerca del desempeño del gobernante. Por ejemplo, el aparente voto de castigo que se observa tras la ocurrencia de un desastre natural, en realidad puede estar capturando la evaluación de la respuesta gubernamental a los choques externos o de la implementación de medidas preventivas.

El planteamiento de Ashworth y de Mesquita (2013) es persuasivo, pues sugiere que los individuos no solo se concentran en su bienestar inmediato, sino que también incluyen las acciones gubernamentales en su proceso de toma de decisión. En este contexto, Chen y Healy (2015) estudian el impacto electoral de la ayuda entregada por FEMA en Florida después de la ocurrencia de cuatro huracanes en 2004. Concluyen que, mientras los damnificados son altamente sensibles a las transferencias gubernamentales, quienes reciben recursos sin haber sido dañados severamente, no recompensan al gobernante.

Para contribuir a la literatura, en este trabajo se explora la importancia relativa de la ocurrencia de las DE y las transferencias de bienes privados hechas tras ellas en el proceso de toma de decisión de los votantes. Una DE puede ser interpretada por los votantes como una señal negativa respecto al grado de vulnerabilidad en el que se encuentran y culpabilizar de ello a su gobernante. No obstante, también es posible que las transferencias gubernamentales ayuden a soslayar dicha responsabilidad e incluso a obtener una recompensa electoral.

Es posible que las diferentes conclusiones en la literatura se deban a las características de la información analizada. En esta investigación se emplea información de todas las DE realizadas por el FONDEN entre 2006 y 2013. El uso de información referente a las transferencias realizadas después de que un fenómeno natural afecte a la población tiene varias ventajas. Las transferencias del FONDEN permiten identificar los cambios en el comportamiento electoral debido a transferencias únicas y extraordinarias, y sobre las cuales los receptores no tienen titularidad, como las que suceden en un contexto de patronazgo electoral. En contraste, los PTC implican transferencias continuas y periódicas, de tal forma que el mayor apoyo electoral puede deberse a la transferencia *per se* o bien al miedo de que desaparezca ante un cambio de Gobierno.

Por otra parte, al emplear información sobre las transferencias realizadas después de la ocurrencia de un fenómeno natural, se evitan los sesgos inducidos por la selección

de beneficiarios que está presente en casi todos los estudios que emplean información sobre PTC. En la mayoría de dichas investigaciones se asume que, como los recursos de los PTC son entregados de acuerdo con criterios objetivos (como tener ingresos por debajo de un umbral), no existe una relación clientelar. No obstante, los intereses electorales pueden estar presentes en otras formas. De la O (2013), por ejemplo, encuentra que las primeras comunidades atendidas por el POP tenían, antes de su implementación, una participación electoral de 5 puntos porcentuales superior y una votación de 3,7 puntos porcentuales mayor por el partido que gobernaba respecto de los municipios atendidos en etapas posteriores. Dado que el uso de información sobre los PTC no descarta que los beneficiarios fueran seleccionados *ex ante* de acuerdo con criterios electorales, todos los resultados obtenidos presentan un sesgo por variable omitida que sesga los resultados.

Aunado a esto, las conclusiones obtenidas empleando información sobre los PTC carecen de validez externa, pues solo proporcionan evidencia del efecto de las transferencias sobre una población que tiene características específicas (como encontrarse en situación de pobreza). Dado que las conclusiones no provienen de una población aleatoria, se desconoce cómo reaccionan las personas con características distintas. En contraste, al utilizar los desastres naturales como estrategia de identificación se tiene validez externa, pues su ocurrencia afecta a personas con distintas características sociales.

## FONDO DE DESASTRES NATURALES, FONDEN

El FONDEN fue creado en 1996 como parte de la línea presupuestaria federal Ramo 23, para asegurar el financiamiento de las actividades postdesastre. Es un instrumento financiero interinstitucional que brinda recursos a gobiernos subnacionales con el fin de mitigar los efectos perturbadores de fenómenos naturales (SEGOB, 2010: art. 1). Antes de su creación, no existía ningún mecanismo a través del cual se pudieran proporcionar fondos extraordinarios para los procesos de restauración, reconstrucción y recuperación, por lo que atender tales necesidades implicaba el desvío presupuestario de otras áreas y actividades.

Cuando un fenómeno natural pone en riesgo o daña a la población, se publica una DE, la cual garantiza el acceso a recursos para proveer bienes privados<sup>1</sup>. Una DE puede solicitarse antes de que un fenómeno natural tenga consecuencias perturbadoras. Basta con que exista «la inminencia, alta probabilidad o presencia de una situación anormal generada por un fenómeno natural perturbador, que puede propiciar un riesgo exce-

---

1. Los bienes entregados por el FONDEN son privados, aun si son financiados con recursos públicos. La definición del tipo de bien se realiza con base en su uso, no su financiamiento. Por definición un bien es privado si cumple con dos características: es rival y excluyente. La rivalidad significa que el consumo por una persona impide que sea consumido por otra. La exclusión implica que es posible negar el consumo a usuarios potenciales. Un trabajo dentro de la estructura gubernamental es un ejemplo perfecto de un bien privado proporcionado por el Gobierno.



sivo» (SEGOB 2012: art. 8). Es decir, las DE pueden tener un carácter preventivo, no solo correctivo. Los recursos solo son transferidos a las entidades federativas y municipios si el fenómeno natural afecta el bienestar de la población<sup>2</sup>.

Entre 2006 y 2013, 1475 municipios en México tuvieron 4605 DE<sup>3</sup>. El 79,8 % de los municipios tuvieron como máximo tres declaraciones durante ese período. El 30,9 % de las DE no recibió recursos, mientras que el 69,1 % recibieron al menos una transferencia (tabla 1).

TABLA 1.  
DECLARACIONES DE EMERGENCIA, DE ACUERDO CON LA RECEPCIÓN DE RECURSOS DEL FONDEN, 2006-2013

Recibió recursos del FONDEN	Número	%
No	1.425	30,9
Sí	3.180	69,1
Total	4.605	100,0

Fuente: elaboración propia con información del CENAPRED (2013).

Es importante resaltar que la distribución de las DE por grado de marginación es muy similar a la proporción de municipios que existen en cada categoría del grado de marginación (tabla 2). Esto sugiere que, al igual que los fenómenos naturales, las DE ocurren de manera aleatoria, lo que descarta la existencia de sesgos en la decisión de promover una DE y transferir recursos.

TABLA 2.  
TOTAL DE MUNICIPIOS POR GRADO DE MARGINACIÓN, 2000-2013

Grado de Marginación	Municipios %	%
Muy Bajo	10,7	10,2
Bajo	16,9	16,1
Medio	25,4	25,7
Alto	30,9	29,8
Muy Alto	16,1	18,2
Total	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia con información del CONAPO (2013). El coeficiente de correlación de Pearson revela una fuerte relación entre la distribución de municipios por grado de marginación y la ocurrencia de Emergencias (Pr=0,978).

2. Los recursos transferidos son en especie y solo contemplan bienes privados.
3. Se excluyen 450 declaraciones de emergencia ocurridas en municipios gobernados por Usos y Costumbres debido a que no proporcionan información sobre los resultados electorales o del partido de gobierno municipal.

Una posible preocupación es que las variables políticas determinen las DE o la entrega de recursos. En particular, preocupa que los municipios con gobierno yuxtapuesto, es decir aquellos gobernados por partidos distintos al que rige en el nivel estatal, tengan un menor acceso a recursos que los municipios con gobiernos alineados. No obstante, los datos sugieren que la existencia de un gobierno yuxtapuesto no causa ningún sesgo político en las DE (tabla 3). Los municipios con gobiernos yuxtapuestos o alineados reciben recursos con frecuencia similar. Si hubiera un sesgo partidista, debería haber una diferencia en esta.

TABLA 3.

MUNICIPIOS QUE RECIBIERON RECURSOS DEL FONDEN TRAS UNA DECLARACIÓN DE EMERGENCIA, POR GOBIERNO YUXTAPUESTO, 2006-2013

Gobierno yuxtapuesto	Recibió recursos del FONDEN		Total
	No	Sí	
No	576 28,5%	1.442 71,5%	2.018 100,0%
Sí	849 32,8%	1.738 67,2%	2.587 100,0%
Total	1.425 30,9%	3.180 69,1%	4.605 100,0%

Fuente: elaboración propia con información de CENAPRED (2013), del CIDAC (2013), y de los institutos electorales estatales. El coeficiente de correlación de Pearson no rechaza la hipótesis de que gobiernos yuxtapuestos y alineados reciben con igual frecuencia recursos tras una DE ( $P_r = 0,395$ ).

Por otra parte, la distribución de recursos desagregada por partido político en el gobierno municipal y estatal tampoco sugiere ningún sesgo partidista. De acuerdo con la tabla 4, todos los municipios, independientemente del partido que los gobierne, reciben recursos más del 60 % de las veces.

TABLA 4.

TRANSFERENCIAS DEL FONDEN POR EMERGENCIA, POR PARTIDO POLÍTICO GOBERNANTE EN EL MUNICIPIO, 2006-2013

Gobierno Municipal	Recibió recursos del FONDEN		Total
	No	Sí	
PAN	373 28,0%	957 72,0%	1.330 100,0%
PRI	710 30,5%	1.621 69,5%	2.331 100,0%
PRD	167 33,3%	335 66,7%	502 100,0%

.../...

.../...

Gobierno Municipal	Recibió recursos del FONDEN		Total
	No	Sí	
Otro	175 39,6%	267 60,4%	442 100,0%
Total	1.425 30,9%	3.180 69,1%	4.605 100,0%

Fuente: elaboración propia con información del CENAPRED (2013), del CIDAC (2013), y de los institutos electorales estatales. La distribución de recursos por partido político fue verificada con pruebas de correlación de Pearson. Ningún partido parece recibir recursos con una frecuencia distinta a otros partidos políticos.

## METODOLOGÍA

Se emplea una metodología cuasi-experimental utilizando datos del FONDEN para la Atención de Emergencia. La estrategia econométrica requiere identificar cómo varía el comportamiento electoral entre tres diferentes tipos de municipios: (1) los que tuvieron una DE y recibieron recursos del FONDEN; (2) los que tuvieron una DE preventiva, pero no recibieron recursos del FONDEN; y (3) los que no tuvieron ningún tipo de Declaratoria. Se emplean todas las DE ocurridas durante el período 2006-2013, por fenómenos hidrometeorológicos,<sup>4</sup> que son los más comunes.<sup>5</sup>

### *Fuentes de información*

Debido a que no existe información sistematizada respecto a las DE y los recursos transferidos en cada una, se utilizan distintas fuentes de datos. El presente es uno de los primeros trabajos en los que se explora cómo las transferencias realizadas tras una DE influyen en el comportamiento electoral en México, y el primero que analiza las consecuencias electorales del FONDEN.

La información sobre las DE proviene del Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED, 2013), que provee información acerca de todas las DE, su fecha y lugar de ocurrencia, y el fenómeno natural que las ocasionó. La información respecto de las transferencias en especie realizadas en cada DE fue obtenida del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC, 2014). El valor de mercado de estos productos se calculó utilizando datos de precios del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2013a) y de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). La

4. Incluye eventos meteorológicos como huracanes, ciclones tropicales y tifones; fenómenos hidrológicos causados por desviaciones del ciclo natural del agua; eventos climatológicos como las sequías, y algunos brotes biológicos relacionados principalmente con enfermedades relacionadas con el agua.

5. Otras causas de una DE pueden proceder de eventos geológicos e incendios forestales.

información electoral se obtuvo de la base de datos electorales CIDAC, elaborada por el Centro de Investigación para el Desarrollo, AC. (CIDAC, 2013), y de los diferentes institutos electorales estatales. Las fechas de las elecciones locales y de las tomas de posesión se obtuvieron del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF, 2013). Estas fechas se utilizan para saber qué DE se produjeron antes de cada elección local.

Es importante destacar que los denominados desastres naturales, en realidad son fenómenos siconaturales en los que concurren condiciones sociales y económicas y un fenómeno natural. Debido a esto, es necesario controlar las condiciones socioeconómicas preexistentes a la ocurrencia de una DE. Dado que la vulnerabilidad a los fenómenos naturales puede estar relacionada con la falta de servicios públicos y las carencias sociales, se incluyen la proporción de población con analfabetismo, la proporción de población con primaria incompleta, la proporción de hogares sin drenaje, la proporción de hogares sin energía eléctrica, la proporción de hogares sin agua potable, la proporción de hogares con hacinamiento y la proporción de hogares con piso de tierra. Junto a esto, y para controlar la vulnerabilidad geográfica, se incluyen tres variables continuas que revelan la *latitud*, *longitud* y *altitud* de los municipios en la muestra. Estas variables capturan si algún municipio, por su ubicación geográfica, es más propenso a experimentar algún fenómeno natural. Tanto la información demográfica como la geográfica provienen del INEGI.

### *Estadística descriptiva*

La unidad de observación en este estudio es un municipio en cada período de gobierno municipal de tres años, entre 2000 y 2013, que al finalizar fue seguido de elecciones válidas<sup>6</sup>. En total, la base de datos contiene 4177 observaciones, correspondientes al período 2006-2013: 1172 municipios que tuvieron una DE y recibieron recursos; 1088 municipios que tuvieron una DE y no recibieron recursos, y 1917 que no tuvieron ningún tipo de declaración durante un trienio.

Un mismo municipio puede aparecer más de una vez en la base de datos. Cada vez hace referencia a un período de gobierno distinto y, en consecuencia, a un titular de gobierno y elecciones municipales diferentes. Cada trienio en el que hubo, al menos, una DE es clasificado de acuerdo con si recibió o no, por lo menos una vez, recursos del FONDEN. Para evitar problemas de identificación a causa de la existencia de múltiples DE durante un mismo período, los recursos transferidos en cada una de las DE del período de gobierno fueron agregadas. Este tratamiento evita la existencia de tratamientos repetidos y los posibles sesgos asociados. En la tabla 5 se presenta la estadística descriptiva de los datos utilizados.

---

6. Se excluyen de la muestra los municipios gobernados por Usos y Costumbres, los que tuvieron elecciones inválidas o extraordinarias, y aquellos con elecciones en 2013 o posteriores.

TABLA 5.  
ESTADÍSTICA DESCRIPTIVA

Variable	Obs	Media	Desv. est.	Mín.	Máx.
Voto partido gobernante municipal	4.177	0,3829	0,2038	0	1
Voto partido gobernante estatal	4.177	0,3402	0,2162	0	1
Municipio no recibió transferencias del FONDEN	4.177	0,7194	0,4493	0	1
Municipio tuvo Declaración de Emergencia	4.177	0,5411	0,4984	0	1
Municipio recibió transferencias del FONDEN	4.177	0,2806	0,4493	0	1
Número de autorizaciones de recursos	4.177	2,4163	4,9817	0	58
Transferencias FONDEN per cápita	4.177	0,1060	0,3036	0	6,4698
Municipio no tuvo ninguna Declaración	4.177	0,4589	0,4984	0	1
Gobierno yuxtapuesto	4.177	0,5688	0,4953	0	1
PAN gobierna municipio	4.177	0,2554	0,4362	0	1
PRI gobierna municipio	4.177	0,5449	0,4980	0	1
PRD gobierna municipio	4.177	0,1302	0,3366	0	1
Un partido distinto gobierna municipio	4.177	0,0632	0,2434	0	1
PAN gobierna Estado	4.177	0,2191	0,4137	0	1
PRI gobierna Estado	4.177	0,5176	0,4998	0	1
PRD gobierna Estado	4.177	0,2092	0,4068	0	1
PAN gobierna municipio * No FONDEN	4.177	0,1707	0,3763	0	1
PRD gobierna municipio * No FONDEN	4.177	0,0970	0,2959	0	1
PAN gobierna Estado * No FONDEN	4.177	0,1460	0,3532	0	1
PRD gobierna Estado * No FONDEN	4.177	0,1717	0,3771	0	1

Fuente: elaboración propia con información del CENAPRED (2013), del CIDAC (2013), de los institutos electorales estatales, y el INEGI (2013b). La información acerca de las transferencias per cápita está en cientos de pesos, a precios constantes de la segunda quincena de diciembre del 2010.

### *Estrategia empírica*

La estrategia de identificación se basa en el hecho de que (1) no todos los municipios tuvieron una DE; (2) la ocurrencia de una DE es aleatoria, y (3) que no todos los municipios que tuvieron una emergencia recibieron recursos. Se sostiene que, de no existir ninguna DE, los tres grupos se comportarían de la misma manera.

Los municipios que no tuvieron ninguna DE sirven como el grupo de control debido a que no recibieron ningún estímulo. Consecuentemente, cualquier diferencia en el comportamiento electoral puede ser atribuida a la clase de tratamiento que recibieron: (1) tener una DE y recibir transferencias, y (2) tener una DE y no recibir ninguna transferencia. Más aún, la estrategia de identificación también permite validar la TVR respecto a la TVP. De no observarse ninguna diferencia entre los comportamientos electorales de los tres grupos, implicaría que los votantes en realidad no son retrospectivos, sino prospectivos, es decir, que no consideran su bienestar para evaluar la idoneidad de un candidato, sino que solo se centran en sus promesas y propuestas. Tal observación brindaría evidencia a favor de la TVP y en contra de la TVR.

Se utiliza un modelo de regresión lineal ordinaria usando los datos agrupados. El modelo general es:

$$\begin{aligned} \% \text{ voto partido gobernante } \beta_i &= \beta_0 + \beta_1 \text{ No FONDEN}_i + \beta_2 \text{ No Declaratoria}_i \\ &+ \beta_3 \text{ Emergencia con Transferencia}_i + \beta_4 \text{ Num Aut}_i \\ &+ \beta_5 \text{ Transferencia pc}_i + \beta_6 \text{ Yuxta}_i + \text{Partido Municipal}_i \beta_7 \\ &+ \text{Partido Estado}_i \beta_8 + \text{Partido Municipal} * \text{No FONDEN}_i \beta_9 \\ &+ \text{Partido Estado} * \text{No FONDEN}_i \beta_{10} + \varepsilon_i \end{aligned}$$

La unidad de observación es el municipio  $i$  en el año  $t$ . La variable dependiente es la *proporción de votos* que obtiene el partido gobernante municipal en las elecciones locales, y adopta valores entre  $[0, 1]$ . La variable dependiente se especifica de dos maneras diferentes. Primero, se define como la proporción de votos que el partido gobernante en el municipio obtuvo en las elecciones municipales. A continuación, se define como la proporción de votos que el partido que gobierna la entidad federativa obtuvo en las elecciones municipales. En ambos casos, los resultados electorales son de la elección municipal más cercana posterior a la DE.

La variable independiente clave es *No FONDEN*, la cual es una dicotómica igual a «0» cuando el municipio recibió recursos del FONDEN en una DE y «1» cuando el municipio tuvo una declaratoria, pero no recibió ninguna transferencia. Por lo tanto,  $\beta_1$  es el efecto sobre la proporción de votos de tener una DE y no recibir recursos, en relación con quienes sí los recibieron.

La variable *No declaratoria* es una variable dicotómica, que es igual a «1» cuando el municipio no tuvo ninguna declaración durante el trienio de gobierno, y «0» en caso contrario. Si  $\beta_2 > 0$  significa que los electores afectados por una emergencia castigan al partido gobernante, y votan menos por él. Por el contrario, si  $\beta_2 < 0$  entonces

significa que los votantes en los municipios que tuvieron una declaratoria y recibieron recursos del FONDEN apoyan más al partido gobernante, posiblemente como consecuencia de las transferencias recibidas.

La variable *Emergencia con Transferencia* contiene la proporción de DE en el municipio que recibieron recursos del FONDEN durante un trienio. En los casos en que no hubo declaratoria o que nunca recibieron recursos es igual a «0». Por su parte, *Num Aut* es una variable discreta, que adopta valores de 0 a 41. Representa el número de veces que el gobernador del estado solicitó y recibió recursos del FONDEN en cada DE<sup>7</sup>. Cuando los municipios no tuvieron una declaración o no recibieron recursos esta variable es igual a «0».

La variable *Transferencia pc* representa el monto total de la transferencia per cápita que cada municipio recibió durante una DE. Es igual a «0» cuando el municipio no recibe recursos del FONDEN. La variable se codificó en cientos de pesos. Por lo tanto,  $\beta_5$  debe interpretarse como la cantidad que la proporción de votos varía por cada cien pesos que las transferencias per cápita del FONDEN aumentan.

*Partido Municipal* y *Partido Estado* son vectores de variables *dummy*, que indican el partido que gobernaba el municipio y la entidad federativa, respectivamente, en cada trienio. El grupo de referencia está compuesto por los municipios y entidades federativas gobernadas por el PRI. El modelo también contiene la variable *Yuxta*, que indica si el municipio tiene un gobierno yuxtapuesto. Algunas interacciones con la variable que indican que no recibieron recursos del FONDEN también se incluyen. Finalmente,  $\varepsilon$  es un término de error.

## RESULTADOS

El objetivo de este estudio es discernir si las transferencias gubernamentales de bienes privados inciden sobre el comportamiento electoral. Se estudian tres tipos de municipios: aquellos que tuvieron una DE y recibieron recursos; los que tuvieron una DE, y no recibieron ninguna transferencia, y los que no tuvieron ningún tipo de declaración. La comparación de los tres grupos permite identificar si los votantes premian o castigan al partido gobernante por la intervención realizada cuando un fenómeno natural amenaza o afecta las condiciones de vida de la población.

Se estiman cinco distintas especificaciones con base en el modelo (1)<sup>8</sup>. En la tabla 6 se presentan los resultados utilizando como variable dependiente la proporción de votos que

- 
7. Una vez que se declara una emergencia, el gobernante puede solicitar tantos recursos como necesite para satisfacer las necesidades de la población durante una DE, hasta que esta sea declarada terminada. Mientras la declaración permanece vigente, todas las peticiones son autorizadas e implican la entrega de recursos.
  8. En todas las regresiones se incluyen errores estándar robustos, utilizando la técnica Eric-ker-Huber-White para evitar posibles problemas de heterocedasticidad. Es destacable que la

el partido que gobernaba el municipio obtuvo en las elecciones municipales. Los resultados de la tabla 7 se obtienen utilizando como variable dependiente la proporción de votos en las elecciones municipales que obtuvo el partido que gobernaba la entidad federativa.

TABLA 6.  
PARTIDO GOBERNANTE EN EL MUNICIPIO

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Municipio no recibió transferencias del FONDEN <sup>+</sup>	-0,0277** [0,014]	-0,0492*** [0,013]	-0,0033 [0,015]	-0,0265* [0,014]	-0,0031 [0,016]
Municipio no tuvo ninguna declaración <sup>+</sup>		0,0874*** [0,011]	0,0883*** [0,011]	0,0849*** [0,011]	0,0838*** [0,011]
Porcentaje de emergencias que recibe FONDEN	-0,0469** [0,021]	-0,0620*** [0,021]	-0,0353* [0,021]	-0,0768*** [0,021]	-0,0647*** [0,021]
Numero de autorizaciones de recursos	0,0006 [0,001]	0,0011** [0,001]	0,0009 [0,001]	0,0007 [0,001]	0,0004 [0,001]
Transferencias FONDEN per cápita	0,0182* [0,009]	0,0089 [0,009]	0,0174* [0,009]	0,0164* [0,009]	0,0166* [0,009]
Gobierno yuxtapuesto	-0,0541*** [0,008]	-0,0703*** [0,006]	-0,0832*** [0,006]	-0,0737*** [0,006]	-0,0712*** [0,006]
PAN gobierna municipio <sup>++</sup>	-0,0127 [0,008]	-0,0257*** [0,006]	0,0210* [0,011]		0,0216* [0,011]
PRD gobierna municipio <sup>++</sup>	-0,0578*** [0,012]	-0,0353*** [0,010]	-0,0585*** [0,017]		-0,0626*** [0,016]
PAN gobierna estado <sup>+++</sup>	-0,0320*** [0,009]	-0,1042*** [0,007]		-0,0142 [0,012]	-0,0129 [0,012]
PRD gobierna estado <sup>+++</sup>	-0,0391*** [0,011]	-0,0432*** [0,008]		-0,0400*** [0,014]	-0,0227 [0,015]
PAN gobierna municipio * No FONDEN			-0,0780*** [0,014]		-0,0641*** [0,014]
PRD gobierna municipio * No FONDEN			0,0205 [0,020]		0,0351* [0,020]
PAN gobierna estado * No FONDEN				-0,1415*** [0,014]	-0,1373*** [0,014]

.../...

significancia de los resultados no cambia, por lo que se puede sostener que este problema no está presente en el modelo.



.../...

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
PRD gobierna estado * No FONDEN				-0,0149 [0,016]	-0,0327* [0,017]
Constante	0,4996*** [0,112]	0,5706*** [0,095]	0,6423*** [0,093]	0,4606*** [0,095]	0,4295*** [0,094]
Observaciones	2.256	4.172	4.172	4.172	4.172
R-squared	0,116	0,171	0,142	0,181	0,191

Errores estándar entre corchetes. \*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05, \* p<0,1.

Todas las regresiones incluyen controles por variables socioeconómicas, resultados se reportan en Anexo 1. La información acerca de las transferencias per cápita se encuentra en cientos de pesos, a precios constantes de la segunda quincena de diciembre del 2010.

+ El grupo de comparación está compuesto por los municipios que recibieron las transferencias.

++ El grupo de comparación está compuesto por los municipios gobernados por el PRI.

+++ El grupo de comparación está compuesto por las Entidades Federativas gobernadas por el PRI.

Fuente: elaboración propia.

TABLA 7.  
PARTIDO GOBERNANTE EN LA ENTIDAD FEDERATIVA

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Municipio no recibió transferencias del FONDEN <sup>+</sup>	-0,0089 [0,013]	-0,0181 [0,013]	0,0368** [0,016]	0,0012 [0,014]	0,0202 [0,015]
Municipio no tuvo ninguna declaración <sup>+</sup>		0,0061 [0,011]	0,0180 [0,012]	0,0046 [0,011]	0,0049 [0,011]
Porcentaje de emergencias que recibe FONDEN	-0,0303 [0,021]	-0,0541*** [0,020]	-0,0082 [0,022]	-0,0625*** [0,021]	-0,0608*** [0,021]
Numero de autorizaciones de recursos	-0,0023*** [0,001]	-0,0024*** [0,001]	-0,0021*** [0,001]	-0,0023*** [0,001]	-0,0026*** [0,001]
Transferencias FONDEN per cápita	0,0225** [0,011]	0,0226** [0,010]	0,0346*** [0,012]	0,0210* [0,011]	0,0251** [0,011]
Gobierno yuxtapuesto	-0,0850*** [0,008]	-0,0643*** [0,006]	-0,1005*** [0,007]	-0,0587*** [0,006]	-0,0646*** [0,006]
PAN gobierna municipio <sup>++</sup>	0,0581*** [0,008]	0,0311*** [0,006]	0,0678*** [0,011]		0,0609*** [0,011]
PRD gobierna municipio <sup>++</sup>	0,0280** [0,011]	-0,0097 [0,009]	0,0245 [0,017]		0,0241 [0,016]
PAN gobierna estado <sup>+++</sup>	-0,1002*** [0,010]	-0,1337*** [0,007]		-0,1051*** [0,012]	-0,1061*** [0,012]

.../...

.../...

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
PRD gobierna estado <sup>+++</sup>	-0,1233 <sup>***</sup> [0,011]	-0,1894 <sup>***</sup> [0,008]		-0,1086 <sup>***</sup> [0,015]	-0,0983 <sup>***</sup> [0,016]
PAN gobierna municipio * No FONDEN			-0,0429 <sup>***</sup> [0,014]		-0,0396 <sup>***</sup> [0,014]
PRD gobierna municipio * No FONDEN			-0,0900 <sup>***</sup> [0,021]		-0,0452 <sup>**</sup> [0,019]
PAN gobierna estado * No FONDEN				-0,0373 <sup>**</sup> [0,015]	-0,0384 <sup>**</sup> [0,015]
PRD gobierna estado * No FONDEN				-0,1094 <sup>***</sup> [0,017]	-0,1119 <sup>***</sup> [0,018]
Constante	0,6798 <sup>***</sup> [0,108]	0,6254 <sup>***</sup> [0,093]	0,8449 <sup>***</sup> [0,100]	0,6375 <sup>***</sup> [0,094]	0,6226 <sup>***</sup> [0,094]
Observaciones	2.256	4.172	4.172	4.172	4.172
R-squared	0,185	0,226	0,122	0,228	0,234

Errores estándar entre corchetes. \*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05, \* p<0,1.

Todas las regresiones incluyen controles por variables socioeconómicas, resultados se reportan en anexo 1. La información acerca de las transferencias per cápita se encuentra en cientos de pesos, a precios constantes de la segunda quincena de diciembre del 2010.

+ El grupo de comparación está compuesto por los municipios que recibieron las transferencias.

++ El grupo de comparación está compuesto por los municipios gobernados por el PRI.

+++ El grupo de comparación está compuesto por las entidades federativas gobernadas por el PRI.

Fuente: elaboración propia.

### *Efecto electoral de las transferencias del FONDEN durante las declaraciones de emergencia*

#### a. Transferencias de bienes privados

La primera fila de la tabla 6 presenta el efecto de no recibir recursos del FONDEN después de que una emergencia fuera declarada. En la primera especificación se observa que quienes no recibieron recursos del FONDEN tras la DE votan en promedio 2,8 puntos porcentuales menos por el partido en el poder que quienes sí recibieron apoyo tras la emergencia. No obstante, al incluir las interacciones de las transferencias con las variables políticas, esta variable pierde significancia estadística. Esto sugiere que donde existe una DE, los votantes se comportan igual, independientemente de si recibieron o no recursos. Tener una DE y recibir bienes privados no garantiza que el partido gobernante obtendrá votos adicionales. Sin embargo, el mero hecho de tener una DE es suficiente para que el electorado penalice en las urnas al gobernante. En los municipios donde no tuvieron ninguna DE en el trienio, la votación es entre 8,4 y 8,8

puntos porcentuales superior que en los municipios donde hubo alguna DE. Esto implica que el tener una DE afecta negativamente a la votación del gobernante municipal, independientemente de los daños que haya.

En contraste, en lo que respecta al partido gobernante en el estado, todos los municipios se comportan de la misma manera, independiente de si tuvieron o no una declaración de emergencia, o de si recibieron o no recursos del FONDEN (tabla 7). Estos resultados implican que los votantes tienen un voto diferenciado entre los niveles estatales y municipales, lo que sugiere que los votantes están más informados y conscientes de su voto de lo que usualmente se asume en la TVR. Los votantes hacen responsable al gobierno municipal por el nivel de vulnerabilidad ante los fenómenos naturales, debido a que es el responsable de diseñar e implementar medidas de mitigación de riesgos. Por otro lado, premian al gobierno estatal por las transferencias recibidas, muy probablemente debido a su involucramiento en el proceso para obtener los recursos del FONDEN y repartirlos.

De lo anterior se puede interpretar que la disminución en el nivel de bienestar de la población, a causa de la ocurrencia de la DE, se traduce en una reducción del apoyo al gobernante. La ocurrencia de una DE es interpretada por el electorado como una señal negativa de la capacidad del gobernante para prevenir y proteger a la población ante la ocurrencia de un fenómeno natural. Aunado a esto, se observa que tener una DE no solo afecta negativamente la votación del gobernante municipal, sino también su dimensión. En los municipios que hubo múltiples DE durante el trienio, la proporción de veces que un municipio recibió recursos del FONDEN tiene un efecto negativo sobre la votación del gobernante. El coeficiente sugiere que cuando el 100 % por ciento de las DE en un trienio reciben recursos del FONDEN, el voto del gobernante municipal disminuye, entre 3,6 y 7,7 puntos porcentuales. El efecto negativo del número de transferencias del FONDEN sobre el voto puede estar relacionado con las afectaciones a la población. Cuando un municipio tiene múltiples declaratorias y, en la mayoría de ellas, recibe recursos del FONDEN, implica que la población ha sido constantemente afectada por los fenómenos naturales. Dado que el mayor número de transferencias está relacionado con las necesidades locales. En estos casos, recibir transferencias es una señal de la amplitud y profundidad de los daños.

Por otra parte, en contraste con la literatura, se observa que el monto de recursos transferidos a un municipio no tiene ningún efecto sobre la votación del partido que gobierna el municipio. En todas las especificaciones se observa que el monto *per cápita* de las transferencias del FONDEN es no significativo estadísticamente. A pesar de que la gente recibe bienes privados, no hay una compensación electoral para el partido gobernante. Esto sugiere que la entrega de bienes privados no garantiza que el partido gobernante obtenga votos adicionales. El valor de las transferencias no aumenta el apoyo al gobernante.

Los electores castigan la ocurrencia de una emergencia, y las transferencias gubernamentales no son relevantes. Los votantes también integran en su proceso de decisión de votos el contexto y la razón por la cual les están entregando esos recursos. Esto refuerza el argumento de que las DE funcionan como un mecanismo de

rendición de cuentas en el que se revela la capacidad de las autoridades para prevenir una emergencia y responder ante ella. Los votantes sí reaccionan a la ocurrencia de una DE y a los daños que ocasionan, no al hecho de recibir recursos en menor o mayor cuantía.

Si los votantes creen que la declaración se debe a que el desempeño del gobernante los pone en riesgo, entonces será considerada como una mala señal. Los ciudadanos castigarán al gobernante local después de que una emergencia sea declarada, aun si el evento no ocasiona grandes estragos. Estos resultados coinciden con las conclusiones de Ashworth y de Mesquita (2013), quienes argumentan que los votantes penalizan a los gobernantes si consideran que tuvieron mal desempeño.

## b. Variables políticas

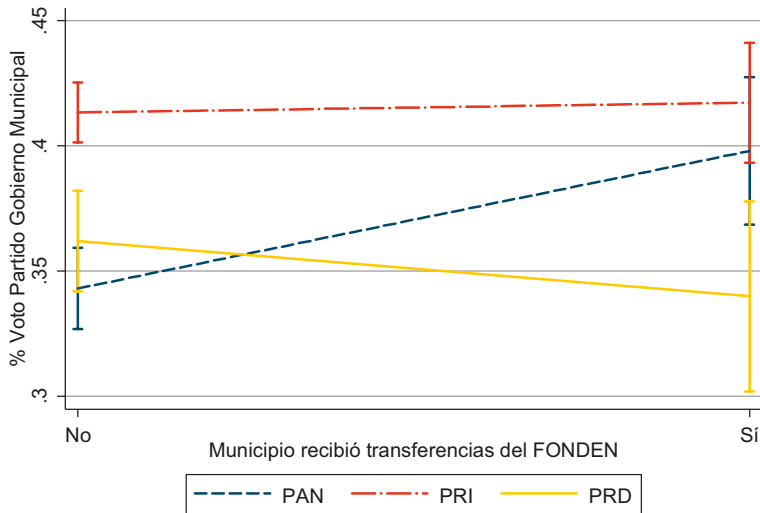
Todas las especificaciones incluyen dos vectores de variables políticas referentes a los partidos que gobiernan la entidad federativa y el municipio. En general, se observa que en los municipios con gobierno yuxtapuesto, el partido local tiene entre 5,4 y 8,3 puntos porcentuales menos de apoyo electoral que en los municipios con un gobierno alineado políticamente (tabla 6). Probablemente, esto se deba a que los ciudadanos perciben que existen problemas de coordinación entre ambos niveles de gobierno, y que estos afectan su bienestar. Los votantes no solo responsabilizan al gobierno local por tales problemas. De hecho, el partido del gobernador del estado también obtiene entre 5,9 y 10,5 puntos porcentuales menos de apoyo electoral en los municipios con gobierno yuxtapuesto (tabla 7).

A partir de la tercera especificación se incluyen interacciones de las variables políticas con la variable que indica si los municipios no recibieron recursos del FONDEN durante una emergencia. Primero se incluye la interacción con los partidos que gobiernan el municipio, luego se sustituye por la interacción con los partidos que gobiernan la entidad federativa y, finalmente, se incluyen ambos grupos de interacciones. Las nuevas variables reflejan no solo la diferencia entre los municipios que recibieron y no recibieron recursos durante una declaración de emergencia, sino también cómo este efecto varía entre los municipios gobernados por diferentes partidos.

Los resultados revelan que el efecto de las transferencias depende del partido gobernante. Para facilitar la interpretación de estos efectos, se grafican los resultados. Como se ilustra en el gráfico 1, el porcentaje de votos del PAN en municipios gobernados por este es solo 0,05 puntos porcentuales mayor cuando un fenómeno natural perjudica a los ciudadanos y se transfieren los recursos del FONDEN. En tanto que la proporción de votos del PRI parece aumentar ligeramente y la del PRD disminuir cuando se entregan los recursos del FONDEN. Sin embargo, los cambios no son estadísticamente significativos. Por lo tanto, el PAN es el único partido en el ámbito municipal que obtiene una ligera recompensa electoral cuando se declara una emergencia y la población recibe ayuda del FONDEN, aunque el cambio es marginal. La votación de todos los demás partidos parece no ser afectada cuando se reciben recursos del FONDEN.

GRÁFICO 1.

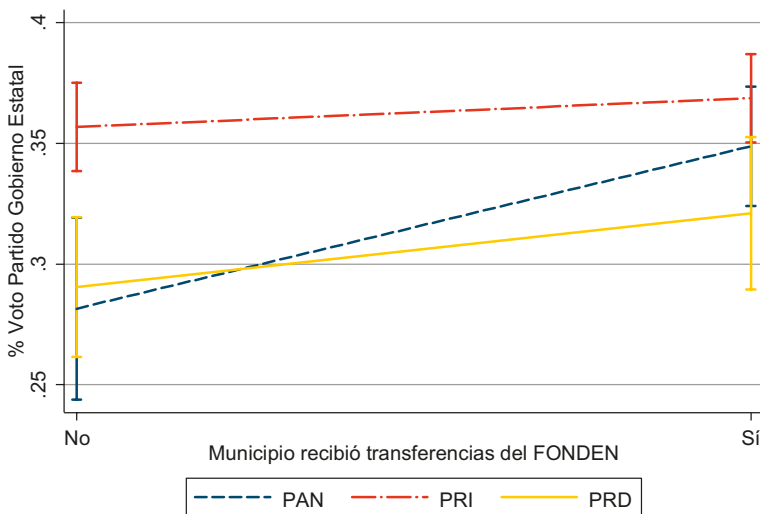
PORCENTAJE DE VOTO DEL PARTIDO EN EL GOBIERNO MUNICIPAL, DE ACUERDO CON LA RECEPCIÓN DE TRANSFERENCIAS DEL FONDEN EN UNA DE



Fuente: elaboración propia con los resultados del quinto modelo de la tabla 6. Se muestran los intervalos de confianza al 95%.

GRÁFICO 2.

PORCENTAJE DE VOTO DEL PARTIDO EN EL GOBIERNO ESTATAL, DE ACUERDO CON LA RECEPCIÓN DE TRANSFERENCIAS DEL FONDEN EN UNA DE



Fuente: elaboración propia con los resultados del quinto modelo de la tabla 7. Se muestran los intervalos de confianza al 95%.

Los resultados son diferentes cuando la variable dependiente es el porcentaje de votos que el partido del gobernador del estado obtiene en las elecciones municipales (gráfico 2). En todos los casos, el partido del gobernador del estado recibe más apoyo electoral cuando se entregan los recursos del FONDEN. Sin embargo, estos premios electorales solo son significativos cuando el PAN y el PRD gobiernan, los cuales obtienen 0,17 y 0,06 puntos porcentuales adicional, respectivamente, cuando existe una DE y se proveen bienes privados que cuando no se entregan recursos durante una emergencia. El voto del PRI no tiene un cambio estadísticamente significativo. Los votantes en los municipios ubicados en entidades federativas gobernadas por el PRI parecen ser indiferentes a la recepción de bienes privados.

## CONSIDERACIONES FINALES

De acuerdo con la TVP, los votantes están bien informados y eligen a aquel candidato cuya posición política se asemeje más a la suya y que, por lo tanto, les brinde una mayor utilidad en el futuro. En contraste, la TVR sostiene que la toma de decisiones informadas es un proceso costoso y que las personas emiten su voto utilizando la información disponible o la que pueden obtener con un coste mínimo. En este contexto, los electores tienen la opción de acudir a información privada y a la heurística para decidir el sentido de su voto.

En este trabajo se emplea información inédita del FONDEN para estudiar el comportamiento electoral de los votantes. Una de las ventajas de usar los datos del FONDEN es que tanto las DE como las transferencias son aleatorias. Esto permite corregir por posibles sesgos de endogeneidad atribuibles a la selección de beneficiarios por criterios electorales. Además, en contraste con otras investigaciones, las conclusiones son generalizables pues el análisis incluye personas con diversas características.

La estrategia empírica en esta investigación utiliza tres grupos que surgen después de que una emergencia se declara: (1) municipios con DE que recibieron transferencias privadas; (2) municipios con DE, que no recibieron recursos del FONDEN, y (3) municipios que no tuvieron ningún tipo de declaración. El supuesto de identificación yace en que los fenómenos naturales y, consecuentemente las DE, ocurren de manera aleatoria, por lo que sin estos fenómenos los tres grupos de municipios tendrían un comportamiento electoral similar. Cualquier diferencia en el comportamiento electoral entre los tres grupos es atribuible a la existencia de una DE o a la recepción de transferencias gubernamentales de bienes privados.

El primer hallazgo de esta investigación es que en los municipios que tuvieron una DE, independientemente de si recibieron o no recursos del FONDEN, se observa un comportamiento electoral distinto al presente en los municipios en los que no hubo ningún tipo de declaratoria. Lo anterior es interpretado como evidencia a favor de la TVR, pues los votantes reaccionan a eventos acontecidos antes de la fecha de las elecciones. La TVP solo se verificaría si los tres grupos estudiados no presentaran diferencias estadísticas, lo cual no es el caso.

El segundo hallazgo de esta investigación es que las acciones tomadas antes, durante y después de una DE son importantes. Esto no implica que actúen de manera irracional, ya que el castigo no se debe a la ocurrencia del fenómeno natural *per se*. El apoyo electoral del partido en el poder disminuye cuando ocurre una emergencia, posiblemente por la falta de medidas de prevención o por acciones inapropiadas tras la ocurrencia del fenómeno. Una DE indica a los votantes que estuvieron en una situación de riesgo, atribuible a faltas de medidas de prevención del partido gobernante, lo cual es suficiente para que lo castiguen. Aun si las consecuencias del fenómeno natural no son de tal magnitud que requieran la intervención del FONDEN, los ciudadanos pueden sentir que lo realizado por el gobierno local no fue suficiente o adecuado, y será una mala señal de su desempeño.

Si la disminución del apoyo electoral se debiera al mero hecho de la ocurrencia de una emergencia, no debería haber un comportamiento electoral distinto entre aquellos que reciben bienes privados y aquellos que no. De hecho, de haber una diferencia, se esperaría que la penalización fuera menor entre los electores que recibieron bienes privados, pues la transferencia debería compensar, al menos en parte, el malestar ocasionado por el fenómeno natural. Sin embargo, este no es el caso. El voto de castigo es aún mayor cuando la magnitud del evento es tal que amerita la transferencia de recursos gubernamentales para salvaguardar la salud y el bienestar de la población. Esto sugiere que la forma en cómo los gobernantes reaccionan tras una DE funciona como un insumo en la rendición de cuentas, y que los ciudadanos utilizan su voto para sancionar al partido gobernante por las emergencias mal atendidas.

Esta interpretación se ve reforzada con el tercer hallazgo de este análisis. Cuanto mayor es la proporción de declaraciones que ameriten transferencias del FONDEN, mayor es el voto de castigo. Esto puede estar relacionado con la ocurrencia de daños continuos a la población. La disminución del bienestar de los ciudadanos debido a una exposición constante a fenómenos naturales puede traducirse en una disminución del apoyo electoral al partido que gobierna el municipio.

Además, como cuarto punto que resaltar en esta investigación, sobresale que la evidencia sugiere que los ciudadanos emiten un voto diferenciado por nivel de gobierno. No existe evidencia de que los electores de municipios afectados por DE voten por el gobernante estatal de forma distinta a los no afectados, tal como sí se sucede al referirse al gobernante municipal. Esto sugiere la existencia de votantes informados, que penalizan al gobierno municipal por la existencia de una emergencia.

De manera consistente con la interpretación de los resultados anteriores, se observa que el valor *per cápita* de los bienes transferidos no incide sobre la votación del partido gobernante en el municipio, que es el responsable de disminuir la vulnerabilidad a los fenómenos naturales; pero sí aumenta la votación del partido del gobernante en el estado, que es el responsable de conseguir los recursos del FONDEN. Esto sugiere que los votantes diferencian las acciones y responsabilidades de cada nivel de gobierno. Los votantes saben que cada nivel de gobierno tiene diferentes responsabilidades durante una emergencia.

Este estudio también encontró que las variables políticas pueden atenuar o aumentar el voto de castigo. El apoyo electoral que cada uno de los tres principales partidos recibió es diferente entre los municipios que recibieron y no recibieron transferencias del FONDEN después de una DE. El PRI es el único partido cuya votación no se ve afectada por la entrega de recursos del FONDEN. Los ciudadanos en los municipios gobernados por el PRI parecen no responder a las transferencias de bienes privados. El voto de castigo es independiente de si los municipios reciben o no recursos.

Por otra parte, en los municipios o entidades federativas gobernadas por el PAN que recibieron recursos del FONDEN, el castigo a tal partido está entre 0,05 y 0,17 puntos porcentuales menos, respectivamente. No obstante, esta diferencia por la entrega de bienes privados es tan pequeña que, a pesar de ser estadísticamente significativa, no es suficiente para compensar el voto de castigo. Tener una DE siempre perjudica al partido gobernante, independientemente de si durante ella se transfieren recursos privados o no.

Los hallazgos de esta investigación sugieren que el votante promedio, si bien es retrospectivo, suele estar más informado de lo que usualmente se sugiere en la literatura. Incluso parece que es insensible a las transferencias gubernamentales cuando el desempeño del gobernante no cumple con las expectativas. Estas conclusiones fueron obtenidas gracias a la utilización de información novedosa, jamás antes explorada, que permite identificar, libre de sesgos políticos, cuál es la influencia de las transferencias gubernamentales sobre el comportamiento del votante promedio, no solo de aquellos en situación de pobreza. Esto sugiere la necesidad de cuestionar la evidencia prevalente hasta ahora, y de expandir las fuentes de información y métodos de análisis, a fin de reconfirmar o rechazar la caracterización de los votantes, que hasta ahora impera en la literatura.

### *Referencias*

- Achen, Christopher H. y Larry M. Bartels. 2004. «Musical Chairs. Pocketbook Voting and the Limits of Democratic Accountability», en *Annual Meeting of the American Political Science Association*. Disponible en: <https://bit.ly/2tOfmgb>.
- Achen, Christopher H. y Larry M. Bartels. 2012. *Blind Retrospection: Why Shark Attacks Are Bad For Democracy*. Working Paper 5-2013. Center for the Study of Democratic Institutions. Nashville: Vanderbilt University. Disponible en: <https://bit.ly/2MqjKte>.
- Ashworth, Scott y Ethan Bueno de Mesquita. 2013. *Disasters and Incumbent Electoral Fortunes: No Implications for Democratic Competence*. Chicago: Harris School of Public Policy Studies, University of Chicago. Disponible en: <https://bit.ly/2ItkP1d>.
- Baez, Javier E., Adriana Camacho, Emily Conover y Román A. Zárate. 2012. *Conditional Cash Transfers, Political Participation, and Voting Behavior*. IZA Discussion Paper No. 6870. Bonn: IZA. Disponible en: <http://ftp.iza.org/dp6870.pdf>.



- Bonfiglioli, Alessandra y Gino Gancia. 2013. «Uncertainty, Electoral Incentives and Political Myopia», *The Economic Journal*, 123: 373-400. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/ecoj.12029>.
- Brender, Adi y Allan Drazen. 2005. «Political Budget Cycles in New versus Established Democracies», *Journal of Monetary Economics*, 52 (7): 1271-1295. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2005.04.004>.
- CENAPRED. 2013. *Base de datos sobre Declaratorias de Emergencia, Desastre y Contingencia climatológica*. Disponible en: <https://bit.ly/2Kn0mN5>.
- Chen, Jowei y Andrew Healy. 2015. *How Do Voters Retrospectively Evaluate Wasteful Government Spending? Evidence from Individual-Level Disaster Relief*. Disponible en: <https://bit.ly/2tOjpsT>.
- CIDAC. 2013. *Resultados electorales 1985-2012*. Disponible en: <http://elecciones.cidac.org>.
- Cole, Shawn, Andrew Healy y Eric Werker. 2012. «Do Voters Demand Responsive Governments? Evidence from Indian Disaster Relief», *Journal of Development Economics*, 97 (2): 167-181. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2011.05.005>.
- CONAPO. 2013. *Índices de Marginación*. Disponible en: <https://bit.ly/1RkFur2>.
- Cox, Gary W. y M. McCubbins. 1986. «Electoral Politics as a Redistributive Game», *Journal of Politics*, 48 (1): 370-389. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2131098>.
- De la O, Ana. 2013. «Do Conditional Cash Transfers Affect Electoral Behavior? Evidence from a Randomized Experiment in Mexico» *American Journal of Political Science*, 57 (1): 1-14.
- De Mesquita, Ethan Bueno y Amanda Friedenber. 2006. *Optimal Retrospective Voting*. Chicago: Mimeo.
- Díaz-Cayeros, Alberto, Federico Estévez y Beatriz Magaloni. 2009. «Welfare Benefits, Canvassing, and Campaign Handouts», en Jorge I. Domínguez, Chappell H. Lawson y Alejandro Moreno (eds.), *Consolidating Mexico's Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Downs, Anthony. 1957. «An Economic Theory of Political Action in a Democracy», *Journal of Political Economy*, 65 (2): 135-150. Disponible en: <https://doi.org/10.1086/257897>.
- Drazen, Allan y Marcela Eslava. 2010. «Electoral Manipulation Via Voter-Friendly Spending: Theory and Evidence». *Journal of Development Economics*, 92 (1): 39-52. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2009.01.001>.
- Elinder, Mikael, Henrik Jordahl y Panu Poutvaara. 2015. Promises, Policies and Pocketbook Voting», *European Economic Review* 75: 177-194. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.eurocorev.2015.01.010>.
- Fiorina, Morris P. 1981. *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Healy, Andrew y Gabriel S. Lenz. 2014. «Substituting the End for the Whole: Why Voters Respond Primarily to the Election-Year Economy», *American Journal of Political Science* 58 (1): 31-47. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/ajps.12053>.

- Hellwig, Timothy. 2010. «Elections and the Economy», en Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi y Pippa Norris (eds.), *Comparing Democracies: Elections and Voting in the 21st Century*. Thousand Oaks, California: SAGE. Disponible en: <https://doi.org/10.4135/9781446288740.n9>.
- INEGI. 2013a. *Índice de Precios*. Disponible en: <https://bit.ly/2tIcNyJ>.
- INEGI. 2013b. *Sistema Municipal de Bases de Datos, SIMBAD*. Disponible en: <https://bit.ly/2ft271A>.
- Labonne, Julien. 2013. «The Local Electoral Impacts of Conditional Cash Transfers. Evidence from a Field Experiment», *Journal of Development Economics*, 104: 73-88. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.jdevec.2013.04.006>.
- Ladd, Jonathan McDonald. 2010. «Is Presidential Approval Myopic?». Disponible en: <https://bit.ly/2yJRTCv>.
- Lenz, Gabriel S. 2011. «Understanding and Curing Myopic Voting.» Massachusetts Institute of Technology: Mimeo.
- Lewis-Beck, Michael. S. y Mary Stegmaier. 2007. «Economic Models of Voting», en Russell Dalton y Hans-Dieter Klingemann (eds.), *The Oxford Handbook of Political Behavior*. Oxford: Oxford University Press.
- Lindbeck, Assar, y Jörgen Weibull. 1987. «Balanced Budget Redistribution and the Outcome of Political Competition», *Public Choice*, 52: 273-297. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/BF00116710>.
- Manacorda, Marco, Edward M., y Andrea Vigorito. 2011. «Government Transfers and Political Support», *American Economic Journal: Applied Economics*, 3 (3): 1-28. Disponible en: <https://doi.org/10.1257/app.3.3.1>.
- Nielsen, Sigge Winther y Martin Vinæs Larsen. 2014. «Party brands and voting», *Electoral Studies*, 33: 153-165. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2013.08.001>.
- Persson, Torsten y Guido Tabellini. 2000. *Political Economics: Explaining Economic Policy*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Pop-Eleches, Cristian, y Grigore Pop-Eleches. 2009. *Government Spending and Pocketbook Voting: Quasi-Experimental Evidence from Romania*. Columbia University Working Paper. New York: Columbia University. Disponible en: <https://bit.ly/2tzLq7U>.
- Rodriguez-Chamussy, Lourdes. 2009. *Local Electoral Rewards from Centralized Social Programs: Are Mayors Successful at Credit Claiming?* Berkeley: University of California at Berkeley.
- Rogoff, Kenneth S. 1990. «Equilibrium Political Budget Cycles», *The American Economic Review*, 80 (1): 21-36.
- SEGOB. 2010. «Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Generales del Fondo de Desastres Naturales», *Diario Oficial de la Federación*, 3-12-2010. Disponible en: <https://bit.ly/2N0LsOx>.
- SEGOB. 2012. «Acuerdo que establece los Lineamientos del Fondo para la Atención de Emergencias FONDEN», *Diario Oficial de la Federación*. 3-7-2012.

Shia, Min y Jakob Svensson. 2006. «Political Budget Cycles: Do They Differ Across Countries and Why?», *Journal of Public Economics*, 90 (8-9): 1367-1389. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2005.09.009>.

TEPJF. 2013. *Calendario electoral*. Disponible en: <https://bit.ly/2yOQNVY>.

Zucco, Cesar Jr. 2013. «When Payouts Pay Off: Conditional Cash Transfers and Voting Behavior in Brazil 2002-10», *American Journal of Political Science*, 57 (4): 810-822. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/ajps.12026>.

## ANEXO I

Tabla 8.

PARTIDO GOBERNANTE EN EL MUNICIPIO (VARIABLES SOCIODEMOGRÁFICAS)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Población	0,0000*** [0,000]	0,0000*** [0,000]	0,0000*** [0,000]	0,0000*** [0,000]	0,0000*** [0,000]
Proporción de población con analfabetismo	-0,0069 [0,106]	0,0283 [0,079]	0,1077 [0,078]	0,0204 [0,078]	0,0413 [0,079]
Proporción de población con primaria incompleta	0,0444 [0,072]	-0,0650 [0,054]	-0,0965* [0,056]	-0,0502 [0,053]	-0,0583 [0,053]
Proporción de hogares sin drenaje	0,2143*** [0,037]	0,2139*** [0,034]	0,1564*** [0,034]	0,1806*** [0,035]	0,1840*** [0,034]
Proporción de hogares sin energía eléctrica	0,0438 [0,081]	0,0398 [0,057]	0,0420 [0,057]	0,0803 [0,057]	0,0713 [0,057]
Proporción de hogares sin agua potable	0,0025 [0,024]	-0,0160 [0,019]	0,0159 [0,020]	-0,0043 [0,019]	-0,0060 [0,019]
Proporción de hogares con hacinamiento	0,0196 [0,049]	0,0449 [0,038]	0,0069 [0,037]	0,0208 [0,037]	0,0087 [0,037]
Proporción de hogares con piso de tierra	-0,0487 [0,040]	-0,0747** [0,031]	-0,0386 [0,031]	-0,0839*** [0,031]	-0,0834*** [0,031]
Latitud	0,0000*** [0,000]	0,0000*** [0,000]	0,0000*** [0,000]	0,0000*** [0,000]	0,0000** [0,000]
Longitud	-0,0000** [0,000]	-0,0000** [0,000]	-0,0000*** [0,000]	-0,0000 [0,000]	-0,0000 [0,000]
Altitud	-0,0000** [0,000]	0,0000 [0,000]	0,0000* [0,000]	0,0000 [0,000]	0,0000* [0,000]

Errores estándar entre corchetes. \*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05, \* p<0,1.

Variables socioeconómicas omitidas en los resultados de la Tabla 6.

Fuente: elaboración propia.

Tabla 9.  
PARTIDO GOBERNANTE EN LA ENTIDAD FEDERATIVA (VARIABLES SOCIODEMOGRÁFICAS)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Población	0,0000 [0,000]	0,0000** [0,000]	0,0000 [0,000]	0,0000** [0,000]	0,0000** [0,000]
Proporción de población con analfabetismo	-0,1208 [0,093]	-0,1659** [0,076]	0,0002 [0,083]	-0,2084*** [0,075]	-0,1922** [0,075]
Proporción de población con primaria incompleta	-0,0490 [0,070]	-0,0573 [0,056]	-0,2093*** [0,059]	-0,0089 [0,055]	-0,0301 [0,055]
Proporción de hogares sin drenaje	0,3255*** [0,039]	0,4905*** [0,034]	0,3726*** [0,036]	0,4468*** [0,034]	0,4577*** [0,034]
Proporción de hogares sin energía eléctrica	-0,2373*** [0,088]	-0,2856*** [0,068]	-0,1882*** [0,068]	-0,2590*** [0,068]	-0,2688*** [0,068]
Proporción de hogares sin agua potable	-0,0100 [0,026]	0,0102 [0,020]	0,0364 [0,022]	0,0090 [0,020]	0,0086 [0,020]
Proporción de hogares con hacinamiento	0,0443 [0,049]	-0,0308 [0,039]	-0,1264*** [0,040]	-0,0373 [0,039]	-0,0478 [0,039]
Proporción de hogares con piso de tierra	0,0099 [0,042]	-0,0118 [0,034]	0,0458 [0,037]	-0,0171 [0,034]	-0,0106 [0,034]
Latitud	0,0000 [0,000]	0,0000 [0,000]	0,0000*** [0,000]	0,0000 [0,000]	0,0000 [0,000]
Longitud	-0,0000** [0,000]	-0,0000 [0,000]	-0,0000*** [0,000]	-0,0000* [0,000]	-0,0000 [0,000]
Altitud	-0,0000** [0,000]	-0,0000 [0,000]	0,0000 [0,000]	-0,0000 [0,000]	-0,0000 [0,000]

Errores estándar entre corchetes. \*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05, \* p<0,1.  
Variables socioeconómicas omitidas en los resultados de la tabla 7.

Fuente: elaboración propia.

Presentado para evaluación: 9 de agosto de 2017.  
Aceptado para publicación: 28 de mayo de 2018.

BRISNA BELTRÁN  
brisna.beltran@gmail.com

Doctora y maestra en Economía por el Colegio de México, máster en Cooperación Internacional y Desarrollo por la Universidad de Cantabria (España), y licenciada en Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas. Sus líneas de investigación son: economía política, desastres, desarrollo, pobreza y economía de género.

---

# El control contramayoritario como marco de análisis de la influencia del nuevo constitucionalismo latinoamericano sobre la democracia

*Countermajoritarian control as framework for the analysis of the influence of the new Latin American constitutionalism upon democracy*

FRANZ BARRIOS-SUVELZA

Universidad de Erfurt, Alemania

## Como citar/Citation

Barrios-Suvelza, F. (2018). El control contramayoritario como marco de análisis de la influencia del nuevo constitucionalismo latinoamericano sobre la democracia. *Revista Española de Ciencia Política*, 47, 39-68.  
Doi:<https://doi.org/10.21308/recp.47.02>

## Resumen

Tanto críticos como simpatizantes del nuevo constitucionalismo latinoamericano (NCL), que es como algunos han calificado la ola de reformas constitucionales llevadas a cabo en Venezuela, Ecuador y Bolivia entre 1999 y 2009, coinciden en que tales reformas han producido una alteración en los dispositivos de control contramayoritario en dichos países. Sin embargo, este hallazgo acusa cierta debilidad conceptual en torno a diversos aspectos como son: a) la naturaleza de los dispositivos de control contramayoritario; b) la lógica de relación de estos con la democracia; c) lo que la existencia de dichos dispositivos nos dice sobre el alcance de la democracia misma; d) la entidad dentro de la cual operan estos dispositivos y la democracia, y finalmente e) las novedades reales del NCL frente a un pasado que, desde cierta perspectiva, podría considerarse carente de un sistema desarrollado de control contramayoritario. Este artículo propone un esquema conceptual alternativo para resolver, al menos en parte, estos dilemas de orden conceptual, pero sin cuyo esclarecimiento mal podría abordarse un trabajo de carácter empírico.

*Palabras clave:* nuevo constitucionalismo latinoamericano, Estado de derecho, democracia, autoritarismo, populismo, movimientos sociales.

## Abstract

Both critics and endorsers of the new Latin American constitutionalism (NLAC), as the wave of constitutional reforms carried out in Venezuela, Ecuador and Bolivia between 1999 and

2009 is referred to, agree that these reforms have altered the countermajoritarian control devices in the above countries. However, this finding shows some conceptual flaws relating to several aspects such as: a) the nature of the countermajoritarian control devices; b) their logic of relationship with democracy; c) what the very existence of these devices reveals about the scope of democracy itself; d) the entity where these devices and democracy operate, and finally e) the actual novelty of NLAC compared to the past which, from some perspective, lacked a developed system of countermajoritarian control. This article proposes a new conceptual approach to resolve, at least partially, the above-mentioned conceptual dilemmas which need to be clarified before an empirical work could be properly tackled.

*Keywords:* New Latin American Constitutionalism, rule of law, democracy, authoritarianism, populism, social movements.

---

## INTRODUCCIÓN

Pensar los cambios contemporáneos de la estatalidad latinoamericana no puede dejar de lado la irrupción del así llamado nuevo constitucionalismo latinoamericano (NCL). El concepto mismo de NCL (Viciano y Martínez, 2011) no está libre de polémica (Salazar, 2013: 54 y ss.; Ávila, 2011: 17, 75) ni hay acuerdo definitivo sobre el abanico de países que abarca<sup>1</sup> ni hay certeza desde la perspectiva histórica de si hubo novedad real de amplio alcance como resultado de este fenómeno. Mientras algunos autores sostienen que sí hubo tal novedad (Avritzer 2017; Vidotte y Sousa, 2017; Belloso, 2015; Mota, 2017: 77), otros lo dudan (Gargarella, 2017: 216; Mayorga, 2010). A pesar de ello, hay suficientes elementos para asumir que existe un *patrón* de cambio constitucional peculiar. Siguiendo parte de la literatura (King, 2013; Couso, 2013; Vidotte y Sousa, 2017: 109) este artículo considera a Venezuela, Ecuador y Bolivia como los países que el NCL abarca habida cuenta de las reformas constitucionales totales que experimentaron en 1999, 2008 y 2009, respectivamente. No se puede abundar aquí sobre la multiplicidad de aspectos que este fenómeno supone (Nolte y Schilling-Vacaflo, 2012). El artículo se focaliza más bien en la llamativa expresión que, en el marco del NCL, ha asumido la clásica dicotomía entre democracia, por un lado, y fenómenos como «Estado de derecho», «control y balances» o «división del poder», por el otro. Esta dicotomía, en sus diversas manifestaciones, representa

---

1. Avritzer (2017: 30), por ejemplo, incluye bajo «nuevo constitucionalismo» la reconstitucionalización de 1988 en Brasil, mientras que saca a Venezuela del abanico por la deriva autoritaria del chavismo y critica a quienes incluyen solo a Bolivia y Ecuador por reducirse así demasiado el tema a la cuestión indígena. Por su parte, Wolkmer y Machado (2011: 403) detectan más bien tres ciclos del nuevo constitucionalismo, el primero conformado por las experiencias constitucionales de Brasil y Colombia en 1988 y 1991 respectivamente, el segundo representado por Venezuela en 1999 y un tercero que engloba a Ecuador y Bolivia en 2008 y 2009 respectivamente.

una controversia permanente en las ciencias políticas (Habermas, 1994; Sejersted, 1988; Sunstein, 1988), aunque su debate no ha producido respuestas concluyentes sobre el contenido preciso de los polos comparados, ni sobre la naturaleza de su relación, ni sobre la envoltura institucional bajo la cual se articulan.

Como punto de partida se puede tomar la afirmación de los *críticos* al NCL de que en los países en cuestión se estaría produciendo un severo proceso de «desinstitucionalización» (Mayorga, 2010: 5), siendo una de sus víctimas el Estado de derecho (Brewer-Carías, 2009; Mayorga, 2010: 5). Lo que no se sabe es qué parte de lo que habría sido desmantelado en términos de institucionalidad es cubierto por el concepto «Estado de derecho». Una solución a esta interrogante no es posible con este concepto u otro de comparable singularidad (por ser muy estrecho), ni con el de «institucionalidad» (por ser muy vago). A esa dificultad se suma que el desmantelamiento de institucionalidad al que se alude suele venir conectado a una valoración de su impacto sobre la salud de la democracia en estos países. Para muchos críticos del NCL, el desmantelamiento de la institucionalidad ha implicado, automáticamente, el derrumbe de la democracia (Mayorga, 2010; Brewer-Carías, 2010).

Esta nebulosa conceptual se complica más si se suma lo que piensan sobre estos acontecimientos tanto los políticos involucrados como los teóricos pro-NCL. Los líderes de estos procesos han insistido en que cuando llegaron al poder encontraron una institucionalidad ya estropeada. Lo que a los ojos del crítico del NCL aparece como un desmantelamiento *tout court* de la institucionalidad, mencionando solo al pasar su deterioro previo, representa para los propulsores del NCL más bien, una tarea de reparación de una institucionalidad dañada en un pasado etiquetado como neoliberal. En Bolivia Evo Morales recordaba, por ejemplo, que antes de llegar a la Presidencia, imperaba en su país una subordinación de los órganos de la justicia al neoliberalismo, y de que estos eran corruptos y «enemigos del pueblo»<sup>2</sup>. En los académicos pro-NCL esta visión adopta un lenguaje sofisticado, como cuando se proclama que lo que el NCL ha hecho es permitir la superación del concepto convencional de Estado de derecho mediante el de «Estado de *derechos*» (Avila, 2011). Para los teóricos simpatizantes con el NCL<sup>3</sup>, este viraje del componente institucional lejos de enterrar lo democrático habría facilitado «recomponer» la brecha entre soberanía y Gobierno heredada del pasado mediante una diversificación de modalidades de ejercicio democrático del poder (Viciano y Martínez, 2011: 21).

---

2. Declaración de Morales en *Telesur*, 20-05-2007.

3. En este artículo se hablará de autores «pro» NCL abstrayendo por el momento de los sentimientos de ratificación o frustración que, de cara al fenómeno, dichos simpatizantes hayan podido desarrollar en el curso del tiempo. No se pueden rastrear aquí con detalle estos oleajes anímicos y baste citar solo dos ejemplos paradigmáticos de esta trama intelectual. Por un lado, está la contemporizadora posición de Boaventura de Souza Santos frente a la deriva venezolana bajo Maduro (*Página 12*, 5-6-2017) y, por otro, la más bien clara crítica de Viciano y Martínez al respecto (*El País*, 26-5-2017).



Para establecer un marco conceptual firme que permita comprender el impacto del NCL sobre la dicotomía democracia vs. dispositivos contramayoritarios, el artículo analiza cinco fallas conceptuales recurrentes en la posición crítica al NCL. En primer lugar, está la diversidad de términos con los que se describe lo que se habría desmantelando en términos de institucionalidad. A momentos es el concepto de «Estado de derecho», incluyendo la independencia judicial, el que parece ocupar el lugar de categoría genérica, mientras que otros prefieren hablar de fallas de «institucionalidad» y otros, con más precisión, se referirán a un deterioro de la *horizontal accountability* (HA), aunque tampoco faltaran quienes encapsulen todo bajo la idea de un «ataque al basamento liberal». En segundo lugar, está la presunción de que democracia debe identificarse con su variante representativa declarando como su virtud principal la capacidad de lograr consensos. En tercer lugar, la crítica al NCL parte generalmente del supuesto de que los dispositivos institucionales averiados por el NCL son un *subconjunto* del concepto de democracia, haciendo que el deterioro de ellos acabe arrasando la democracia hacia una crisis terminal desde dentro de ella misma. En cuarto lugar, no queda claro cuál es la entidad dentro de la cual se produce la tensión dicotómica entre democracia vs. dispositivos contramayoritarios. Finalmente, la crítica al NCL es renuente a profundizar sobre dónde radicaría la diferencia entre el deterioro que en este campo habría traído el NCL, frente al deterioro que estos mismos dispositivos ya sufrían antes de que el NCL irrumpiera.

Por lo dicho hasta aquí, queda claro que el enfoque de este artículo se centrará en lo conceptual más que en una verificación empírica de lo que viene sucediendo en el NCL. Por conceptual se entiende, siguiendo a Munck (2010), uno de los dos dominios (el otro es el de la teorización propiamente dicha) de elaboración teórica dentro de la producción de conocimiento científico en las ciencias sociales. Este bloque teórico binario antecede al empírico, subdividido a su vez en medición y evaluación de causalidades (Munck, 2010: 2, 10). Otra opción hubiera sido entrar de lleno en la medición de indicadores de independencia judicial o Estado de derecho en los países del NCL. O se hubiera podido, por ejemplo, cuantificar el grado de «delegatividad» en la democracia de dichos países (González, 2014). Como para O'Donnell (2011: 21) la HA es un factor relevante de su concepto de «democracia delegativa», mucho de lo que estos estudios empíricos miden da pautas importantes, aunque indirectas, sobre la cuestión del desmantelamiento institucional que los críticos le achacan al NCL. No es sorprendente, pues, que Bolivia, Ecuador y Venezuela acusen severos incrementos en valores pro «delegabilidad» justo en el contexto de su transición hacia el NCL (González, 2014: 244). Sin restar mérito a esos esfuerzos vale la pena, sin embargo, detenerse por un momento y, antes de continuar con las mediciones empíricas, preguntarse si la conceptualización misma de las variables en juego está tan consolidada como se asume. Es cierto que en la ciencia política actual la formación de conceptos como tal ha sido rebajada a ser solo un «preludio» a la «investigación seria» (crítico Schedler, 2011: 370). No obstante, parece arriesgado lanzarse a una medición empírica de estos fenómenos y a la evaluación de causalidades sin haber previamente sometido a *stress* analítico los conceptos básicos que les conciernen (Munck, 2010: 4; Møller y Skaaning 2014: 1).



Una segunda advertencia con relación al enfoque del presente artículo deriva del hecho de que, si bien se trabajará indagando la solidez conceptual con la que los académicos críticos al NCL han operado, lo que esta ola de cambio constitucional *es*, no es lo mismo a lo que los académicos piensan de ella. Sin embargo, la filosofía que informa el proceso real de transformación del Estado bajo la égida del NCL no puede entreverse sin trabajar el reflejo subjetivo que el genera en la academia que, sea por su especialización o, incluso, por su involucramiento sentimental con el NCL, se convierte en un acceso privilegiado para comprenderlo. Esto vale siempre y cuando se tenga el cuidado de no confundir proceso social con su representación subjetiva y de tener consciencia de las brechas que naturalmente quedarán entre lo que realmente pasa y lo que los observadores interpretan sobre ello. El artículo comienza con una recapitulación de ciertas premisas teóricas que la doctrina *pro*-NCL ha presentado en relación con el tema de análisis a fin de tener una contextualización del análisis. En la sección siguiente se abordan las cinco fallas conceptuales básicas de la crítica al NCL en relación a la dicotomía democracia vs. dispositivos contramayoritarios. En la última sección se esboza un enfoque conceptual alternativo capaz de dar cuenta del cambio de estatalidad en América Latina suscitado en el marco del NCL a la luz de su impacto sobre la dicotomía mencionada.

## EL ENFOQUE PRO-NCL EN LA TEMÁTICA DEMOCRACIA Y EN LA DEL DESMANTELAMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD

Para los teóricos *pro*-NCL, el NCL fue producto de reivindicaciones populares (Viciano y Martínez, 2011: 7) y supuso la recuperación del «constitucionalismo revolucionario» (Martínez, 2010: 31). Aunque estos autores no desconocen cierta continuidad con el constitucionalismo del pasado, en especial con aquella corriente que exigió que la constitución adquiriera un papel de marco efectivo de regulación de las relaciones políticas y jurídicas (Viciano y Martínez, 2011: 8), la preocupación central de este proceso no habría sido la dimensión jurídica de la constitución, sino la legitimidad democrática de la misma (*ibid.*: 7). Dentro de ese marco, estos teóricos avanzan cuatro postulados relevantes para el caso aquí tratado.

### *Hacia una limitación legítima del poder estatal*

Los teóricos *pro*-NCL sostienen que el NCL «supera el concepto de constitución como mera limitadora del poder (constituido) y se incide en la definición de la constitución como fórmula donde el poder constituyente expresa su voluntad» (Viciano y Martínez, 2011: 4). Esto pone énfasis en la facilitación del ejercicio del poder, antes que en su impedimento. A esta visión le es concomitante la tesis de que como solo puede haber «un» poder en el Estado, es mejor hablar de una asignación de «funciones» que de una «división» de poderes (Martínez, 2010: 26). Ello deja intuir de

antemano la esmirriada relevancia que tendrán dispositivos de contrapeso típicos del Estado liberal. Como lo recuerda Wolff (2008: 177), sin embargo, la relativización de los sistemas convencionales de control, no implica que para el NCL el tema mismo del control desapareciera. El punto es que quien debe ahora ser actor del control, no puede ser más una agencia no electa que ejerce un contrapeso guiada por criterios formalistas o tecnicistas. Es en este contexto que los teóricos valoran como «principal novedad» (Martínez, 2010: 27) la creación de la «función de transparencia y control social» en la Constitución ecuatoriana de 2008.

### *Del Estado de derecho al Estado de «derechos»*

Los teóricos también toman posición en torno al «Estado de derecho». Esta toma de posición puede ser colocada analíticamente dentro de tres perspectivas. Por un lado, la toma de posición en torno al Estado de derecho puede verse como opción a favor del llamado Estado de derecho «material» frente al «formal» (Lauth y Sehring, 2009: 176) y puede tomar la forma de lo que se ha llamado un «Estado de *derechos*» entendido como superación del Estado de derecho convencional (Aparicio, 2008: 22; Ávila, 2011: 107 y ss.; Belloso, 2015: 43). Este último —imbuido por una tradición liberal— se habría centrado en la sujeción del poder a un ordenamiento jurídico, mientras que el «Estado de derechos» rescataría a los sujetos —individuales o colectivos— como la razón de ser del quehacer estatal (Aparicio, 2008: 22; Ávila, 2011: 136). En este contexto el uso del plural «derechos» se saluda como visualización del nuevo entramado constitucional que acaba yendo «más allá del concepto clásico de «Estado de derecho» cuya no mención se justifica en su incorporación tácita en la denominación *Estado constitucional*» (Viciano y Martínez, 2011: 24). Por otro lado, se puede ubicar la toma de posición en torno al Estado de derecho dentro del contexto de una crítica al Estado y al derecho modernos (Belloso, 2015: 29). Si estos dos últimos conceptos se cuestionan de raíz (Vidotte y Sousa, 2017: 99), mal podría el concepto de Estado de derecho quedar intacto. Finalmente, la toma de posición podría verse en el contexto de la pretensión de sacar la soberanía popular de la camisa de fuerza que representaría el Estado de derecho, que habría hecho las veces de una tinaja dentro de la cual lo democrático habita incómodamente constreñido (Vidotte y Sousa, 2017: 102; Belloso, 2015: 35).

### *Regeneración de lo democrático*

Los autores pro-NCL reconocen que la constitución es un medio indispensable de regulación del quehacer político, lo cual relativiza aquella crítica que cree que en los países del NCL (Viciano y Martínez, 2011: 10) se habría pretendido llevar todo o mucho al método plebiscitario. Con todo, es claro que el NCL apuesta por reforzar la expresión directa de los ciudadanos (Wolff, 2008: 174; Vidotte y Sousa, 2017: 112;

Grijalva, 2017: 121). En esa medida lo plebiscitario no aparece como mácula, sino como expresión de lo democrático. Si bien los teóricos se ven conectados a la tradición del «constitucionalismo liberal revolucionario» (Viciano y Martínez, 2011: 14), advierten que las introducciones de nuevas formas de participación no se hacen a costa del principio del sistema de democracia representativa (Viciano y Martínez, 2011: 21). No obstante, si bien no se pretende desmontar la democracia representativa queda claro que hay un afán real en el NCL por lograr una «regeneración» (Viciano y Martínez, 2010: 23) de lo democrático, una reposición del poder constituyente (Vidotte y Sousa, 2017: 105; Belloso 2015: 42) o un encumbramiento de la participación (Avritzer, 2017: 28; Belloso, 2015: 40). Resulta pues muy apresurado afirmar como Gargarella (2017: 211) que la persistencia de rasgos centrales del viejo patrón de organización del poder que habría estado basado en una muy limitada noción de democracia, prácticamente desmiente la novedad atribuida al NCL. Los teóricos pro-NCL ven en el NCL un triunfo de la democracia «material» sobre la «formal» (Viciano y Martínez, 2011: 15). Viciano y Martínez (2011: 16, 21) concluyen que el «rasgo más reconocible» de la «nueva institucionalidad» del NCL es la participación que legitima al ejercicio de gobierno. Esta conclusión explica también por qué este enfoque no pueda escapar al dilema que representa defender que el poder constituyente se deba imponer al poder constituido (Viciano y Martínez, 2011: 17), habida cuenta que no solo en el poder constituyente sino en el constituido se implican modalidades de participación. El que en este contexto los autores pro-NCL destaquen el papel de las cortes constitucionales es solo a primera vista algo contradictorio con su visión democratizante pues una corte constitucional, más que instancia de contrapoder frente a lo que el pueblo en su versión de poder constituido pueda aspirar, se concibe como garante de lo que el pueblo como constituyente dejó establecido (Martínez, 2010: 27, 9; Belloso, 2015: 42). Además, proponen la «incorporación de elementos de legitimidad democrática de la corte constitucional» (Martínez, 2010: 29) o finalmente suponen que hasta un juez puede ser democrático en la medida en que sepa dar participación en igualdad de condiciones a las partes durante su labor interpretativa (Grijalva, 2017: 124). La complejidad de esta temática se revela en la contradicción que surge debido a que se trata de un proceso que, por un lado, genera una expansión de derechos y, por otro, refuerza concomitantemente el poder judicial que no es precisamente la expresión de la mayoría (Belloso, 2015: 47) y que no pocas veces acaba dominado por un Ejecutivo que si bien se presenta como transformador, reproduciría un estilo viejo de predominio frente a las otras ramas del Estado (Grijalva, 2017: 133).

La expansión del rol del pueblo en este esquema se deja también notar cuando se lo postula como el «primer fiscalizador» (Martínez, 2010: 27). Se supone que la nueva «función» de «supervisión ciudadana permanente sobre toda actividad de gobierno» logra la superación de la democracia representativa en aras de una «democracia social y participativa» (*ibid.*: 28). No por casualidad se considera al «Consejo Nacional de Participación Ciudadana» regulado en la nueva Constitución del Ecuador como el «principal organismo» (Grijalva, 2012: 33) dentro de la nueva función de control. Ahora bien, el que en el caso ecuatoriano se haya incluido a la contraloría o a las

superintendencias bajo la nueva «función de control» no significa necesariamente que tales entidades se liberen del nuevo paradigma de una «ciudadanía controlando». A pesar de los cascajos organizacionales que puedan quedar en la forma de oficinas de una contraloría o de una agencia de regulación, no parece alterarse el hecho de que se produce un desmantelamiento del modelo convencional del «control técnico» (Wolff, 2008: 176).

### *Indicaciones sobre el tándem democracia vs. institucionalidad*

Finalmente, se cuenta con indicaciones para entrever la posición de estos teóricos en cuanto a la relación entre democracia e institucionalidad. Ella se refleja cuando sostienen que no se parte de que «soberanía popular y el principio democrático actúen exclusivamente en el marco del orden jurídico, pero sí que también extienden sus efectos en el mundo de lo ordenado» (Viciano y Martínez, 2011: 2). Esta hipótesis es reveladora pues al suscribir la naturalidad de un decisionismo mayoritario *fuera* del orden jurídico —aunque probablemente aún *dentro* del Estado— se desconecta la definición de democracia de su usual mezcla con otros temas de configuración estatal como el Estado de derecho. Es en este contexto de una «corrección» de la «institucionalidad» propia al NCL donde estos teóricos enaltecen la superación de la clásica «división tripartita» de poderes estatales. La consideran una de las tantas osificaciones de la tradición constitucional que no merecería —como sí lo merecen el principio de democracia o soberanía (Martínez, 2010: 19)— gozar de inmutabilidad. La idea de la división tripartita de los poderes del Estado para ellos no solo carece del peso e inmutabilidad que el tema democrático sí merece, sino que su superación se concibe como parte de una estrategia que permite conseguir «el avance democrático de las sociedades» (Martínez, 2010: 21). Se observa, pues, que el rediseño constitucional referido a la institucionalidad, dirigido a poner en jaque al Estado de derecho, a la división de poderes o a otros mecanismos emparentados, gira en torno a cómo, a costa de ellos, se pueda potenciar la democracia. Se trata de reemplazar mecanismos técnico-independientes —que se desmerecen por estar desconectados de la voluntad popular— por controles del poder asentados en el pueblo (*ibid.*: 24). El pueblo lograría rebasar así su rol convencionalmente reducido a su participación en procesos electorales regulares.

### LA CRÍTICA AL NCL EN LA TEMÁTICA DEMOCRACIA VS. INSTITUCIONALIDAD

En contraposición a la visión recién sintetizada, se halla la academia que más severamente ha criticado al NCL por su efecto desmantelador de la institucionalidad del Estado y que ha unido este dato al derrumbe de la democracia (Levitsky y Loxton, 2013). El análisis crítico al NCL no se agota en esta versión radical. Hay análisis del NCL que, sin dejar la crítica, han sido más cautos en sus diagnósticos sobre el alcance

de la destrucción de la institucionalidad (Cameron, 2014; Wolff, 2013) y su impacto sobre el devenir de la democracia en estos tres países<sup>4</sup>. En el presente artículo la atención se dirigirá a la versión radical de crítica al NCL. La ventaja de hacerlo así es que ella deja percibir, más rápidamente, las insuficiencias conceptuales que momentáneamente afectan tanto el análisis crítico del NCL, cuanto aquel de su impacto sobre la estatalidad latinoamericana en relación con la dicotomía democracia vs. institucionalidad. Esto no implica que el aparato conceptual de los teóricos pro-NCL recapitulado arriba no esté afectado por inconsistencias conceptuales. Sin embargo, es la academia crítica a la NCL la que dedica más atención a la imbricación entre desmontaje institucional y caída de democracia, algo que también interesa en este artículo.

### *La inestabilidad conceptual para entender lo que se viene desmantelando en institucionalidad*

Un problema central de la crítica al NCL es que no hay acuerdo para compactar conceptualmente lo que se estaría desmantelando institucionalmente. Unos hablan de que con el NCL se habría dado un «asalto» (Mejía, 2011: 145) a «las instituciones liberales» (Salazar, 2013: 69), mientras otros destacan que se habría producido un deterioro de la HA (Madrid *et al.*, 2010: 142), de la división de poderes (Couso, 2013: 10), de los «equilibrios institucionales» (Montúfar, 2010: 36) o, más específicamente, de la independencia judicial (Couso, 2013: 1), por no mencionar los reclamos sobre un ataque a las libertades fundamentales (Salazar, 2013: 81) y los derechos humanos (Mayorga, 2010: 37). Hay algo en lo que estos críticos parecen converger y es que se habría producido un desmantelamiento de un conjunto de dispositivos de efecto contramayoritario típicos del Estado surgido dentro de lo que O'Donnell llamará el «cuadrante noroccidental» (O'Donnell, 2001: 30). Esta intuición compartida, sin embargo, carece de suficiente estabilidad conceptual que se traduce, entre otras cosas, en su incapacidad para agregar apropiadamente la diversidad de dispositivos contramayoritarios que habrían sido dañados por el NCL. Sin desconocer las sutiles diferencias que existen entre las ideas de Estado de derecho y *rule of law* (Grote, 1999), la sensación de inestabilidad conceptual alrededor del concepto de Estado derecho se ratifica con la afirmación de Møller y Skaaning (2014: 7) de que, en comparación con el concepto de democracia, sería mayor la «confusión conceptual» reinante respecto del concepto de *rule of law*. Dejando por un momento de lado la evidente inestabilidad conceptual anotada, y conscientes de que las mediciones empíricas de independencia judicial, Estado de derecho o *rule of law* son susceptibles de justificadas críticas (ver Møller y Skaaning, 2014), en el gráfico 1 se refleja en buena medida la línea reflexiva de los

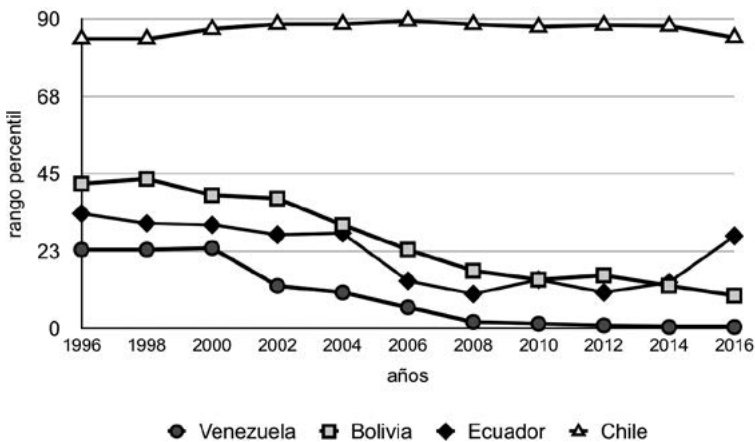
---

4. Para un análisis comparativo sobre la cuestión del régimen político imperante en los países del NCL específicamente dedicado a los enfoques de Levitsky y Loxton (2013), por un lado, y Cameron (2014), por el otro, véase Barrios-Suvelza (2017).

críticos al NCL. Su alerta sobre el desmantelamiento institucional que aducen vino de la mano del NCL parece condensarse en el ranking global de ubicación de los países para la variable *rule of law* calculado por el *TCdata360* (bases de datos armada por el grupo «Práctica global macroeconomía, comercio e inversión» del Banco Mundial)<sup>5</sup> para el periodo 1996 y 2016. Nótese no solo los valores deprimidos de la variable *rule of law* para Bolivia, Ecuador y Venezuela en comparación con el valor que aparece en el caso de Chile, sino también la convergencia de los tres países bajo análisis y la tendencia a la baja de dichos valores en relación con los tiempos en los que se produjeron las reformas constitucionales analizadas.

GRÁFICO I.

COMPARACIÓN DEL IMPERIO DE LA LEY (RULE OF LAW) ENTRE LOS PAÍSES DEL NCL



Fuente: *TCdata360*.

*Un concepto sesgado de democracia y sus consecuencias analíticas para analizar el régimen*

Al problema de la inestabilidad conceptual referido se añade el que los críticos del NCL parten de la premisa de que la democracia se agota en la forma representativa, lo cual deja aparecer técnicas como el plebiscito o el referéndum como aberrantes (Mayorga, 2010: 12, 14). Adicionalmente, se da por sentado que un Ejecutivo fuerte es por naturaleza contraproducente para la democracia. Más aún: se añade que lo democrático se define, entre otras cosas, por la capacidad de diálogo que deberían tener los gobernantes de turno con la oposición (Montúfar, 2010: 39; Mayorga, 2010: 39), lo

5. Visitado el 10/04/2018 en [https://tcdata360.worldbank.org/indicators/hf5cdd4dc?country=DEU&indicator=373&viz=line\\_chart&years=1996,2016](https://tcdata360.worldbank.org/indicators/hf5cdd4dc?country=DEU&indicator=373&viz=line_chart&years=1996,2016).

cual desplaza al factor de imposición de la voluntad mayoritaria como criterio nuclear para definir democracia. Sobre estas bases, los críticos han determinado que el régimen emergente en los países del NCL ha dejado el ámbito democrático aunque no hay consenso entre ellos en torno a cuál sería el subtipo específico de régimen no democrático que prevalecería.

Mayorga (2010: 36) descarta que la consecuencia sea el de una «democracia delegativa», o el de una «semidemocracia» o incluso el de un «autoritarismo competitivo». Según Mayorga, no parecería ser lo primero porque quien defiende la idea de lo delegativo sigue partiendo de la premisa de que, a pesar de que lo delegativo implica predominio del Ejecutivo y desactivación del control horizontal, se trataría aún de una modalidad de democracia. Esta hipótesis es para Mayorga insostenible para el caso de los países del NCL pues en ellos se habrían averiado las instituciones democráticas más allá del umbral admisible (*ibid.*: 37). Tampoco le parece satisfactorio el clasificador de «semidemocracia» ya que en los países del NCL el núcleo electoral estaría tan averiado como para que el término democracia haga aún sentido. Finalmente, tampoco le convence calificar como autoritarismo competitivo al régimen emergente, aunque reconoce que este sería el clasificador más pertinente. El autoritarismo competitivo supondría que las arenas de contestación al poder aún tienen sentido, lo que según Mayorga ha dejado de ser cierto para los países del NCL. Convencido de las limitaciones de estas tipologías en curso, Mayorga propone describir estos regímenes como «dictatoriales» (*ibid.*: 38). Esta calificación ruda no implicaría desconocer la existencia de procesos electorales periódicos que nutren a los dictadores populistas de una forma de legitimación que no deja de tener efectos reales. Sería esto lo que explicaría por qué estos regímenes no sean totalitarios (*ibid.*: 39).

### *La suposición de un tándem orgánicamente inseparable entre democracia e institucionalidad*

Adicionalmente, la crítica al NCL suele partir de un contexto más general de pérdida de lo que en los noventa habría sido un consenso central: el que la democracia no sería pensable sin límites constitucionales, sin separación de poderes o sin una judicatura realmente independiente (Couso, 2013). A esta afirmación subyace un enfoque que vincula el destino de la democracia con lo que esté sucediendo con variables como «Estado de derecho» o «separación de poderes». De ahí la convicción usual de estos críticos de que es a raíz de la liquidación de estos dispositivos por lo que habrían surgido en estos países regímenes autoritarios plenos (Mayorga, 2010: 38). Según este enfoque una de las dimensiones (la democracia) no puede existir sin la otra (el Estado de derecho); si una cae, arrastra consigo a la otra. Esta interpenetración de la articulación entre democracia e institucionalidad puede darse tanto se conciba esta última como *subconjunto* de la democracia (que es lo más común), como cuanto se considere que ambas dimensiones no son partes la una de la otra aunque sea impensable que puedan sobrevivir separadamente.



*La evaporización del Estado como probable envoltura de la tensión democracia vs. institucionalidad*

En cuanto a la entidad dentro del cual se desarrollaría la relación entre democracia, por un lado, y Estado de derecho más dispositivos afines, por otro, queda claro que si los dispositivos contramayoritarios son declarados como componentes de la democracia, la envoltura no es otra que la democracia misma<sup>6</sup>. Esto desplaza al Estado como la envoltura. Esta dilución del Estado como envoltura en favor de poner a la democracia como lo genérico, no supone que los críticos del NCL anulen el Estado como variable de análisis. Como antecedente del surgimiento del NCL se ha postulado que la democracia se desarrolló menos de lo que lo hizo el Estado tras la transición democrática (Mayorga, 2010: 9). Por lo visto, a este enfoque le tiene sin cuidado el que se compare Estado y democracia, como si fueran dos objetos de una misma escala, o como si se relacionaran como lo hacen las «condiciones generales» de algo frente a un fenómeno específico relacionado con ellas. Como Estado de derecho o división del poder suelen colocarse dentro del concepto de democracia y no dentro del Estado como envoltorio, lo que queda de Estado es básicamente una máquina de generación de orden público. La doctrina crítica del NCL trabaja pues con un concepto de Estado mutilado y esfumado.

*La novedad que implicaría el NCL en torno al tándem democracia-institucionalidad*

Según algunos de estos autores críticos varios preceptos que los propulsores del NCL declaran como innovadores, serían programas ya conocidos de otras tradiciones constitucionales del pasado. Salazar ha advertido, por ejemplo, la convergencia que tienen varios supuestos fundamentales del NCL tanto con el jacobinismo como el «constitucionalismo popular» del periodo fundacional norteamericano. Ambas tradiciones estarían ancladas en la desconfianza frente al control contramayoritario (Salazar, 2013: 69-70). Si algo de original habría que atribuirle al NCL en este contexto, sería simplemente el contenido idiosincrático específico que asumen esas tradiciones cuando se las constitucionaliza en los diferentes países del NCL. Otros autores son más escépticos sobre que el NCL comporte algún tipo de novedad (Gargarella, 2017). Para Mayorga (2010: 13), por ejemplo, se trataría simplemente de ya conocidos patrones de populismo de corte estatista y basados en la trilogía líder-pueblo-Estado. Además, el NCL se sustentaría en una visión también conocida de democracia concebida como encarnación de la voluntad y unidad del pueblo (*ibid.*: 13). Si hubiera algo realmente nuevo, podría ser sustentable solo desde dos ópticas. Primero desde

6. La inestabilidad conceptual puede también alcanzar un resultado inverso, aunque igualmente deleznable: que sea la democracia la que acabe siendo un componente más del *rule of law* que es entonces lo que acaba convirtiéndose en el envoltorio genérico dando lugar al *democratic rule of law* (Møller y Skanning, 2014: 25).



aquella que advierte tanto las procedencias ideológicas *sui generis* que caracterizan al NCL, como el indigenismo en el caso boliviano, y la decisión de recurrir a la plebe como fuente de legitimación relativizándose así el papel que jugaran los sindicatos clásicos obreros y la clase media como soportes clásicos del populismo (Mayorga, 2010: 13). La segunda óptica llamaría la atención sobre la «radicalidad en la estrategia de desmontaje de la democracia representativa» típica del NCL al relanzar la democracia «participativa» en contraste con un concepto de democracia constitucional. En este contexto sería novedosa la utilización perversa que se habría hecho de los mecanismos que la misma democracia representativa ofrece para acabar disolviéndola desde dentro (*ibid.*: 14).

## POTENCIALES SOLUCIONES A LAS DEFICIENCIAS CONCEPTUALES DE LA CRÍTICA DURA AL NCL

Se esbozan a continuación pautas para una estabilización conceptual que supere las cinco deficiencias conceptuales de los críticos (radicales) del NCL en lo que concierne a la dicotomía entre democracia y Estado de derecho, división de poderes, etc.

### *Hacia un subsistema estatal refractado tanto frente a lo democrático como a lo político*

El NCL ha implicado efectivamente una afectación de la «institucionalidad» en los países en cuestión. Tanto la corriente pro como la crítica ratifican este hallazgo. El problema es que no se cuenta con un concepto apto para *agregar* lo que, en términos de institucionalidad, está siendo afectado. Una salida insatisfactoria es elevar el concepto de *rule of law* a concepto-marco y en la tarea de determinar sus componentes, acabar declarando incluso la variable «democracia» como componente del *rule of law* (así Møller y Skaaning, 2014: 28). Aquí se propone un camino inverso: se parte de que *rule of law* más bien reclama un concepto aglutinador que incorpore fenómenos con los que está emparentado. En la literatura se presentan otros conceptos que podrían servir como referentes suficientemente neutros (algo que la idea de lo «liberal» como adjetivo de la institucionalidad afectada no cumple) y suficientemente amplios (cosa que conceptos aisladamente tomados como «Estado de derecho» tampoco cumplen) para resolver este dilema. De entre estos se destacan en este artículo tres: uno es el concepto de *horizontal accountability* (HA) propuesto por O'Donnell (2003); otro es el que se conoce como *non-majoritarian institutions* (Thatcher y Sweet, 2002; Majone, 1994), y el tercero es el de la llamada «dificultad contramayoritaria» (Bickel, 1986). Estas opciones, con todo lo útiles que son, tienen sus problemas<sup>7</sup>. Hay que recordar,

---

7. Por razones de espacio, se opta por la selección de estos tres enfoques, dejando por el momento de lado otros tantos accesos alternativos como el de la «neutralidad estatal» de C. Schmitt

para comenzar, que la variante HA en su versión de «balance» incluye al Legislativo en sus interacciones con la rama del Ejecutivo (O'Donnell, 2003: 44). Esto no permite avanzar porque el punto que interesa no es si un Legislativo limita a un Ejecutivo, pues en tal caso se trataría de pugnas entre ramas del dominio político. Esto desfigura el propósito de una crítica al desmantelamiento de la institucionalidad pensada en función del rol de entidades como una contraloría independiente o del efecto del Estado de derecho. Una opción sería tomar del mismo O'Donnell la distinción que hiciera entre HA de balance frente a la «asignada» (*ibid.*: 45). En ese caso se resolvería el problema que conlleva meter al análisis el juego de balance entre ramas políticas y se focalizaría en el papel de agencias especializadas en sancionar actos ilícitos mediante mecanismos independientes. La HA «asignada», sin embargo, también falla como solución pues dado que se asienta sobre el control de legalidad, no permite abarcar una entidad como un banco central independiente cuya función normal no es sancionar actos por razones de ilicitud. Además, la HA tampoco ofrece una solución apropiada para ubicar en este contexto al sistema de servicio civil profesional.

La otra opción es la de las *non-majoritarian institutions* (NMI), que sí permite abarcar un banco central independiente y con mayor razón —dado que es el fuerte de este enfoque— a las agencias de regulación sectorial. El problema es que con este enfoque no es posible abordar ni el Estado de derecho —que no es una «entidad de regulación»— ni el servicio civil —que no es una agencia propiamente dicha—. Además, las NMI se conciben como resultado de meras técnicas de delegación administrativa y en relación con la regulación del mercado (Thatcher, 2005: 2-3). En cuanto a la tercera opción, referida a la idea de la «dificultad contramayoritaria», se presentan otros problemas, además de aquel que cuestiona si en países como los latinoamericanos donde el poder judicial es débil frente a las otras ramas, tiene sentido del todo plantearse la temática de dificultad contramayoritaria (Grijalva, 2017: 122). Para comenzar, no está claro en qué medida los representantes del electorado aplican realmente la voluntad de la mayoría. El concepto de contramayoría no deja percibir la escisión inevitable entre *demos* y elite de gobierno (Easton, 1990: 107; Quiroga, 2011: 37). Más aún: es posible que sea nada menos que un juez constitucional quien, al tumbar una ley del Parlamento, sea quien reponga lo que el electorado originalmente pretendía. En ese caso, ¿cuán pertinente es calificar esta decisión judicial como *counter-majoritarian*?

En tercer lugar, la idea de lo contramayoritario como concepto depende del hecho electivo. Sin embargo, ¿cómo evaluar la situación en la que un juez constitucional es directamente electo, como fue el caso de Bolivia de acuerdo con lo que dispone la nueva Constitución refundacional, si este juez al día siguiente de su elección popular se sujeta

---

(1996); el de la «especialización funcional» de B. Ackerman (2000); el del «ascenso de los no electos» F. Vibert (2007); el de la «visión de legitimidad vía imparcialidad» de Rosanvallon (2008), o el de la dicotomía «acceso vs. ejercicio al poder» de Mazzuca (2010), por mencionar algunos de comparable relevancia.

estrictamente a la lógica que se espera de un juez independiente?<sup>8</sup> ¿No nos dice esto que haber elegido directamente a una autoridad pública por el pueblo no es garantía de que este mantenga su naturaleza *majoritarian* que se supone deriva de la elección popular? En cuarto lugar, el concepto de la dificultad contramayoritaria está calibrado más para atender el papel del Judicial y no deja pautas claras para ubicar otros mecanismos como el de ser la función pública profesional del Estado. Finalmente, en la idea de lo contramayoritario yace un dilema de fondo aún más crucial y menos percibido, a saber, el de suponer —como se hace comúnmente— que determinados mecanismos del Estado se enfrentan a «lo mayoritario» tomado como una masa indiferenciada. Se podría argumentar, sin embargo, que lo que determinados mecanismos estatales de tipo técnico o neutro tienen enfrente, si bien es algo unificado, ese algo que no es reflejado convenientemente por la idea de «lo mayoritario». Lo que tienen enfrente se revela más bien como algo constituido por dos dimensiones: lo democrático propiamente dicho, por un lado, y como uno de sus momentos intrínsecos, lo político en sentido de la élite que realmente gobierna, por el otro. Sobre el papel crucial de esta idea de un paquete binario —que contiene lo democrático, por un lado y lo político en sentido estricto, por el otro— como aquello que se contrapone a lo contramayoritario, volveremos en seguida.

### *La búsqueda de un concepto agregador de lo que se ha desmantelado en institucionalidad*

A la luz de las insuficiencias anotadas en los tres enfoques seleccionados, urge repensar de raíz el edificio categorial en juego. Ello pasa por un ejercicio de agregación de los dispositivos dispersos («Estado de derecho», «división de poderes», o «estado constitucional») que parecen compartir un eje común. Llegados a este punto es inevitable elegir un término que refleje esta estrategia de agregación conceptual de manera aprehensible. Como la ciencia política no ha tenido mucho interés en un ejercicio semejante, mal podría haberse desarrollado un concepto que viabilizara ese propósito. Introducir un nuevo término no deja de tener riesgos (Gering, 1999). Sin embargo, la novedad de la empresa conceptual pretendida parece justificarlo. Concretamente se introduce aquí el concepto de subsistema estatal *ataráxico* como el agregador de los dispositivos que, sobre la base de una lógica peculiar, generan un efecto de contrapeso a lo democrático-político en el Estado<sup>9</sup>. Para comprender este subsistema es útil expli-

8. Obviamente, en Bolivia los jueces constitucionales electos no dieron muestras de independencia como lo revela su decisión sobre la reelección de Morales (Barrios-Suvelza, 2017). Para un análisis general de los problemas de independencia judicial en Bolivia véase Castagnola y Pérez-Liñán (2011).

9. No se pueden aquí detallar las razones de haber optado por el término «ataraxia», que proviene de la tradición epicúrea, estoica y escéptica de la filosofía griega. Tampoco hay lugar para explicar por qué es un mejor término que «apatía», que en un contexto similar introdujera Elster (1979: 89). Baste mencionar que permite simplificar la comunicación de la idea de áreas dentro del Estado que operan bajo una lógica que se opone a acciones estatales regidas por vectores

car tanto su *lógica* íntima de operación como su *composición* interna. En el marco de este artículo, solo es posible esbozar rasgos mínimos de ambas partes. En cuanto a la *lógica* se trata de agrupar dentro de este subsistema todos aquellos dispositivos estatales cuyas decisiones o acciones son comandadas por los principios de lo racional-formal como fueron definidos por Weber (Weber, 2005: 507; Carolan, 2009) y por la indiferencia político-moral (Kramer, 2007: 143). En cuanto a la *composición*, son tres las dimensiones de este subsistema estatal: la institucional, la funcional y la infraestructural. La dimensión institucional está conformada básicamente por: a) el Estado de derecho, que no debe confundirse con el derecho estatal como medio de coerción (Wolff, 1998); b) el constitucionalismo, que es la modalidad que asume hoy aquella forma de restricción que Bobbio (1986: 173) llamara *sub leges* para denotar la presión de normas ubicadas en la cúspide del ordenamiento y que en el medioevo tomara su fuerza de parámetros incluso jusnaturalistas, y c) los mecanismos estatales de *luxación* premeditada de los flujos de poder estatal cuya expresión clásica la trae el enrevesado juego de contrapesos de poder de corte madisoniano (Brodocz, 2007: 38 y ss.) y que se conoce usualmente como dispositivo de «checks and balances». Entonces, Estado de derecho, constitucionalismo, y «checks and balances» son tres aspectos autocontenidos que forman parte, cada uno por su lado, de la dimensión institucional de la ataraxia estatal<sup>10</sup>.

En la dimensión funcional se distinguen la variedad de tareas que determinados dispositivos estatales despliegan, buscando cumplir objetivos específicos de contrapeso atarácico. Se cuentan aquí el llamado control de constitucionalidad, el control de cuentas, y otras tantas capacidades que no deben confundirse con otras tantas expresiones *organizativas* que las operativizan y que suelen ser lo primero que se ve. Así, a la función de regulación sectorial le corresponden *organizativamente* una variedad de reguladoras sectoriales, o a la función de regulación de política monetaria le corresponden las tareas de un banco central, por no mencionar entidades técnicas como un centro nacional de estadísticas o comisiones temáticamente especializadas como un *ombudsman* para cumplir otro tipo de funciones. Finalmente, en la dimensión infraestructural está toda la administración entendida como infraestructura técnica de ejecución de decisiones políticas, incluida su dimensión personal de un servicio civil meritocrático. Esta dimensión infraestructural se difunde de forma ubiquestaria por todo el entramado organizacional del Estado, generando áreas técnicas incluso dentro

---

de claro contenido material, por derroteros de transformación de la realidad según visiones de mundo específicas, sin olvidar la variable de la pasión generalmente implícita en este contexto. Sobre los diversos sentidos del término «ataraxia» desde la perspectiva de la filosofía clásica véase, por ejemplo, Bett (2015), Held (2007) y Striker (1990).

10. Møller y Skaning (2014: 18) toman un camino diametralmente opuesto y poco convincente pues proponen que además de constitucionalismo, se considere la idea de los «checks and balances» como otra manifestación más del fenómeno *sub leges*, para añadir luego que tanto constitucionalismo como «checks and balances» (que además declaran cómo sinónimo del concepto de HA) serían a su vez manifestaciones del *rule of law*.

de la rama legislativa o, viendo la dimensión vertical de división del poder, dentro del ámbito subnacional mediante eventuales órganos independientes de control de cuentas a nivel municipal. Sobre esta base podemos precisar una de las tesis centrales de este artículo: con el NCL no se ha afectado solo el «Estado de derecho» o la «división de poderes», sino el subsistema atarácico del Estado como tal y en sus tres dimensiones.

Para hablar de un desmantelamiento de ataraxia, se debe haber producido un quebrantamiento efectivo y decisivo de dispositivos que se hallan real y efectivamente sujetos a una lógica de carácter formal-racional y de indiferencia político-moral. Esto es importante aclararlo, pues nada impide que en los países del NCL siga operando la parafernalia organizacional de cortes y agencias reguladoras. No obstante, ello deja de ser indicador de ataraxia si dichos organismos están subordinados al poder político o a lo democrático por la razón que fuera e independientemente de los méritos o deméritos que ello implicara. En efecto, como se adelantó líneas arriba en la crítica al enfoque de la dificultad contramayoritaria, una de las cuestiones que definen al nuevo concepto de ataraxia y que lo alejan de conceptos alternativos es que implica una refracción de determinadas esferas del Estado, no solo frente a lo que comúnmente se llama la política (Carolan, 2009) o lo político-partidario, sino incluso frente al «ordenamiento democrático» (Hesse, 1999: 230). Esto contiene suficiente potencial para irritar a más de un observador, dado el predominio actual (Koselleck, 1995: 118) que lo democrático hoy ostenta al asumirse como el alfa y omega del orden estatal moderno, contemporáneo y futuro. Así las cosas, el dilema del constitucionalismo latinoamericano no es tanto o no solo por qué la rama ejecutiva acabó tendencialmente reforzada, distorsionando el modelo madisoniano de control y balances como sugiere Gargarella (2017: 218), sino por qué lo atarácico como subsistema estatal está estructuralmente subdesarrollado frente al subsistema democracia y su dimensión de lo político en sentido estricto. Para poder ver este dilema queda claro que hay que superar el esquema clásico de la división de poder horizontal, incapaz de dejar entrever el momento atarácico que, por así decirlo, se difunde de manera «diagonal» o ubicua dentro del tejido estatal.

### *Hacia una recomprensión de la democracia como subsistema estatal y como contenido*

Contra la tendencia de los críticos del NCL de elevar la democracia como la envoltura mayor, la alternativa es dejar la democracia como un subsistema *dentro* de algo mayor (veremos en un momento cuál es esta envoltura mayor). Más aún: en cuanto tal, el subsistema «democracia» se ancla en una misma jerarquía que el subsistema atarácico recién descrito. Si bien ambos a su vez se articulan en esa misma escala con otros tantos subsistemas comparables (piénsese en el llamado «Estado social»), interesa por el momento abundar en el par democracia-ataraxia.

Pues bien, si el status sistémico de lo democrático es el de ser un subsistema de algo, cabe ahora precisar alrededor de qué asunto se forja tal subsistema. Resulta que democracia es una de las tantas opciones que las sociedades humanas toman para

dirimir el asunto de «quien» gobierna, no de «cómo» se hace (Lauth, 2004: 151). Democracia es aquella variante de régimen en el cual el *demos* influye institucional y decisivamente sobre las políticas de gobierno. Esta definición de democracia, focalizada así en su esencia, no tiene por qué mencionar de entrada al acto electoral. Primero porque este es solo un *medio* para perseguir un fin, a saber, el de que la voluntad mayoritaria influya decisivamente en las políticas de gobierno. En segundo lugar porque el *demos* puede influir mediante referéndums y plebiscitos durante el periodo interelectoral sobre políticas sin alterar los cargos políticos procedentes de las elecciones. Ahora bien, es evidente que este núcleo definicional es insuficiente para connotar apropiadamente democracia si no se añaden lo que O'Donnell (2001: 16) llamara condiciones «circundantes» del proceso electoral, especialmente las referidas a las libertades políticas. Este núcleo y sus condiciones circundantes conforman pues el paquete que determina si hay o no democracia, pero no debe olvidarse que alrededor de este paquete hay además variables requeridas para una definición *completa* de democracia, como aquella referida a la distancia entre la promesa electoral y las prácticas de gobierno. Fallas aquí podrán no ser determinantes para saber si hay o no democracia, pero revelan la dimensión de la calidad de la democracia que ratifica nuevamente, y a su modo, que el acto electoral es algo relativo.

Existen dos asuntos en esta definición de democracia que deben ser subrayados de cara a los teóricos pro-NCL y aquellos críticos moderados que han destacado la contribución que, en términos de participación, el NCL habría traído. Se trata, por un lado, de precisar el alcance del factor «pueblo» en la definición de democracia, y por el otro de clarificar el tipo de incidencia que se espera de ese factor sobre las políticas de gobierno. Es obvio que el tema de lo que se entiende por «pueblo» en este contexto es un tema de debate interminable (Sartori, 1995: 41 y ss.). Para este artículo es suficiente anotar lo siguiente. En el enfoque propuesto de democracia como subsistema se supone al pueblo como una categoría jurídica construida sobre la base de la igualdad de la totalidad de los ciudadanos.

Por otro lado, se trata de un actor que debe ser capaz de impactar realmente sobre la política pública. Siguiendo a Unger (2008: 26) en este punto, democracia supone que los procesos de inclusión ciudadana impliquen que el destinatario del mandato del *demos* está conminado a reaccionar, mientras que en otras formas de participación ciudadana, muchas de ellas basadas en el ejercicio de derechos fundamentales del individuo, el sistema las puede escuchar, pero no necesariamente implementar (Unger, 2008: 30). Por tanto, grupos humanos, por muy colectivos que sean, si comportan un carácter parcial o están alentados por intereses específicos o corporativos, no cumplen las exigencias para pasar por *demos* (Unger, 2008: 30) por muy encomiable que sea su activismo, incluso político, y por muy elevado que sea su valor en aras de mayor inclusión ciudadana en los asuntos públicos, pero cuyas preferencias no alcanzan necesariamente a vincular preceptivamente a las autoridades electas. De manera análoga se ha criticado los límites que supone haber dado derechos políticos sin haber afectado la lógica de procesos de gobierno que se mantienen distanciados de la ciudadanía (Gargarella, 2017: 234).

Cabe finalmente alertar sobre dos aspectos que este enfoque de democracia *no* incorpora (Mainwaring *et al.*, 2007: 128). Por un lado, no se considera parte de su definición si el Gobierno es eficaz o no, corrupto o no (Huntington, 1991: 10), «verticalista» o no. Por otro lado, tampoco se integran dentro del radio definitorio de democracia los dispositivos ataráxicos recién descritos. Esto último nos lleva al tercer aspecto de la relación entre subsistemas.

### *Hacia una recomprensión de la relación democracia y ataraxia*

La hipótesis central es que, salvo un detalle que se explicará en seguida, la ataraxia no es un criterio cuya ausencia permitiría abrir un subtipo de democracia «disminuido», ni es ella necesaria para que exista la democracia, ni es su existencia garantía de que la democracia no pueda finalmente quebrarse, sin perjuicio de que el sistema completo de instancias independientes se mantenga. En cuanto a lo primero, se entiende si se descarta la democracia como algo que contiene variables que, como sería el caso de las atarácicas, no hacen a su núcleo definicional. O'Donnell nos dejó en este punto con un razonamiento algo ambiguo. Primero tuvo el tino de dudar si la HA debía convertirse en uno de los componentes definitorios de la «democracia política» (O'Donnell, 2001: 32), pero cuando le tocó abundar sobre su concepto de democracia delegativa, asumió más bien la HA —que en su variante «asignada» es parte de nuestro concepto atarácico— como un factor que acababa siendo algo interno a la democracia (O'Donnell, 2011: 21, 22). No sorprende, pues, que luego, por la vía de la técnica de subtipos «disminuidos» (Collier y Levitsky, 1997: 435), algunos autores formalizaran la HA como parte del concepto de democracia (Cameron, 2014: 8). Con ello, indefectiblemente, se pasó a considerar una falla de la HA, no como una amenaza que viene desde un subsistema distinto al de la democracia, sino como algo que afecta a la democracia desde dentro pudiendo sustentar así un tipo de democracia «defectuosa».

Si bien es cierto que la democracia no implica negación absoluta de la idea misma de límites, pues ella no puede violar sus propias condiciones de reproducción como subsistema, ella es, por principio, reacia a límites de la naturaleza que contiene la HA de tipo «asignada». Más exactamente, es reacia a todo el subsistema atarácico del Estado, supuesto que en este se hubiese optado por tener este subsistema. La indisposición de la democracia frente a HA no es algo que aparezca *recién* con la democracia delegativa como a momentos O'Donnell (2011: 21) lo da a entender, sino que se produce de entrada con la democracia *tout court*. Esto es lógico, pues según el propio O'Donnell (2003: 45) la HA trata de sancionar actos de agencias estatales que incurren en transgresiones o corrupción, ambos de naturaleza ilícita. Esto no concierne al núcleo definitorio de democracia, a saber: que el pueblo pueda decir algo en la hechura de decisiones estatales que acatará (Munck, 2007: 31). Un país sin determinadas instancias atarácicas podrá eventualmente ser más corrupto o carecer de un sistema óptimo para enderezar invasiones entre ámbitos de actuación estatal, pero de ahí no se deduce necesariamente (Huntington, 1991: 10) que no tuviera democracia o que esta se hallara indefectiblemente averiada.



La segunda hipótesis de que la democracia no requiere de los dispositivos atarácicos impone, como se anticipó líneas arriba, una cautela. Su validez no excluye que algunos dispositivos *específicos*, como una corte electoral independiente, sí sean indispensables para que un régimen democrático exista. Sin embargo, eso no arrastra que todo un sistema completo de agencias similarmente independientes exista. Esto es evidente para agencias de regulación sectorial o una Oficina General de Auditoría del Estado, aunque puede ser menos claro en el caso de una corte constitucional debido a que la protección de la lógica de reproducción procedimental del régimen democrático puede acabar ventilándose en la jurisdicción constitucional. Pero como esto es contingente no se altera la tesis de que la democracia para existir no requiere de la presencia del subsistema ataraxia como paquete completo. En tercer lugar, la existencia de ataraxia tampoco puede garantizar por sí sola que la democracia no se quiebre, ya que la elite del poder puede distorsionar el campo de juego político usando medidas no justificables, como Levitsky y Way (2010: 6) lo recuerdan.

En síntesis, esta lógica de conexión *sui generis* entre los subsistemas democracia y ataraxia se basa en la premisa de subsistemas que son autocontenidos sin estar del todo desconectados gracias a interfaces que, sin embargo, no dejan de ser puntuales. Estos vínculos representan de por sí un entramado tal de modalidades que su tratamiento sería imposible abordarlo aquí. Piénsese solo en las posibles «invasiones» al campo político-democrático que una corte constitucional hace cuando anula leyes, o piénsese en un vínculo en dirección inversa, cuando los políticos deciden pasar la regulación monetaria a un banco central asentado en el mundo atarácico, sin olvidar la ya mencionada irrenunciabilidad para la democracia de una corte electoral independiente. No obstante, ambos subsistemas se reproducen siguiendo sus propias lógicas, y el que uno de ellos falle no justifica etiquetar el otro por causa de esta ausencia o falla.

La cuestión de un esquema de modalidades de interrelación entre subsistemas fue tempranamente formalizado por determinados enfoques de la teoría de sistemas (Easton, 1990; Maturana, 2002), pero también está implícito en la propuesta de «principios estructurales del Estado» (*Staatsstrukturprinzipien*), desarrollada por la doctrina de derecho constitucional alemán. En efecto, la idea de la ataraxia entendida como algo que no es un componente del subsistema democracia, sino como algo que representa otro subsistema de peso equivalente al del subsistema democracia y a otros comparables (como lo federal por ejemplo) que operan dentro de un mismo sistema a semejante escala estructural, converge con la idea de la doctrina constitucional alemana de que el Estado alemán está asentado en los principios de democracia, Estado social y así sucesivamente, todos con efecto equivalente de estructuración del Estado (Stern, 1984; Heun, 2012; Maurer, 2010). Esta idea guarda también parecido con la que propusiera Munck (2007: 35) sobre la coexistencia de diversos «valores políticos», además del democrático, mencionando como uno de estos otros valores, justamente, al Estado de derecho. Esta última imagen converge con lo que aquí se propone con la salvedad que preferimos hablar de subsistemas y no de valores y sobre todo que, como acabamos de ver, el Estado de derecho es solo uno entre varios elementos emparentados entre sí y que por ello se dejan incluir en un concepto más agregado, generalmente invisibilizado por el análisis hasta hoy.



*Recuperar al Estado como la envoltura mayor*

Según el enfoque presentado aquí, el Estado es lo que constituye la envoltura dentro de la cual los subsistemas democracia y ataraxia se interconectan. Considerar al Estado como la envoltura no es hoy obvio habida cuenta de que se lo ha venido desahuciando como actor (Deitelhoff y Steffek, 2009). Pero una vez aceptado que el Estado es el sistema de referencia, surge inmediatamente la cuestión de las modalidades de relación entre este sistema y sus partes. Este aspecto encierra más de un problema analítico. Un ejemplo de ello es cuando Levitsky y Loxton (2013) en sus análisis sobre el autoritarismo competitivo en Bolivia toman la fragilidad del Estado por fragilidad de uno de sus subsistemas. Siguiendo esta premisa, uno podría argüir que cuando Evo Morales asumió el poder el 2006 en Bolivia, lo hizo en medio de un Estado histórica y endémicamente débil institucionalmente. Sin embargo, ¿puede uno colegir de aquí, necesariamente, que la democracia como régimen haya estado tanto o más averiada que el Estado? Negar esta posibilidad es a primera vista contraintuitivo, pues ¿cómo podría la parte (el subsistema régimen democrático) ser menos frágil que el todo (el sistema «Estado»)? Pese a ello, concebir un desarrollo desigual de instancias dentro del Estado parece un enfoque más realista y provechoso como en otro contexto, y con otro referente como totalidad analítica, lo sugiriera Poulantzas (1968) en su clásico análisis del Estado capitalista. En cuanto a la relación que democracia y ataraxia como subsistemas establecen con el Estado en tanto componentes de este, debe decirse que ellos se vinculan al Estado como partes al todo en una lógica de jerarquía *sui generis*, dado que se basaría en el principio que los teóricos de sistemas han llamado de «anidamiento» de una escala inferior dentro de una superior, sin que esta última haga las veces de principal frente a la escala de menor rango (Easton 1990: 270). Los subsistemas democracia y ataraxia son, por lo demás, estructuralmente equivalentes entre sí, independientemente de que las constituciones, como efecto de decisiones de diseño constitucional y convicción política, den más énfasis a uno que a otro.

*¿Dónde queda la supuesta novedad que trajo consigo el NCL?*

Resta abordar cuánta novedad trajo el NCL respecto de la problemática democracia/ataraxia. Si por novedad hay que entender que el NCL ha establecido un «balance» entre lo liberal y la democracia representativa (Wolff, 2010: 407), por un lado, y los elementos de una concepción «posliberal» de democracia por el otro, es discutible, pues si ha habido tal balance no ha sido uno trabado necesariamente de forma convenida por los ostentadores del poder, lo que conlleva un rasgo de no autenticidad que se suma a los eventuales problemas de haber dejado en un mismo texto constitucional, contenidos simplemente «acumulados» y no «sintetizados», como Gargarella (2017: 230) advierte. Hay autores (Mota, 2017: 91) que además consideran que más que una suerte de simbiosis simétrica entre lo liberal previo y lo alcanzado en el NCL, lo que

ha habido es una atenuación de lo liberal que queda, sin embargo, como el eje central de estos ordenamientos constitucionales. Podría tratarse, pues, de una relación asimétrica si el sistema representativo ha quedado como la base y las áreas de novedad institucional representarían solo satélites complementarios que, por lo demás, deben testificar que realmente poseen rasgos genuinamente *no liberales*. En el caso boliviano esto solo tiene visos de probarse mediante las autonomías indígenas (Barrios-Suvelza, 2012; Wolff, 2013), la presencia indígena acrecentada en órganos estatales o una jurisdicción indígena. Se trata, empero, de casos de una puntualidad, marginalidad o especialización que aconsejan cautela para sobre dicha base sustentar una novedad de estatalidad de amplio alcance como la que el mismo término NCL pretende, más allá del legítimo simbolismo que acompaña tal presunción.

En el debate sobre la novedad del NCL aparece tarde o temprano otro dilema: lo que aquí se llama ataraxia y los autores suelen abordar aisladamente como Estado de derecho o un judicial independiente, tampoco funcionó bien en el periodo pre-NCL (Wolff, 2008: 176; Mayorga, 2010: 10). Desde una perspectiva más histórica, Gargarella (2017: 218) sostiene que a más tardar desde mediados del siglo XIX, durante la fase «fundacional» del constitucionalismo latinoamericano, se sella una modalidad de pesos y contrapesos de entrada *desbalanceada* y que quedará así hasta el presente. Si esa aseveración es cierta, ¿dónde radicaría entonces la novedad del NCL respecto a ser la causa del deterioro institucional? Elucidar la novedad en el NCL es una tarea de investigación futura, pero se puede anticipar que, a diferencia del pasado, el desmantelamiento de lo atarácico esta vez no se ha dado (tanto) por efecto de un Estado que siempre fue débil, o por mera lógica de una democracia delegativa en la que el caudillo busca neutralizar la HA en una táctica situacional de cálculo de poder. En el caso del NCL, el desmantelamiento de la ataraxia se ha hecho, por primera vez, por principio.

¿Qué significa «por principio»? Recordemos que se ha propuesto la ataraxia como un subsistema dentro del Estado que se contrapone a la democracia y también a lo político en sentido restringido, o sea, entendiéndolo por lo último la esfera de decisiones de la élite que realmente gobierna. El NCL no concibe este tipo de contrapesos compatible con su apuesta por una democracia como la concibe. Mientras que la ataraxia alimenta su identidad sobre la base de una legitimación que no proviene del pueblo, en la visión del NCL es el pueblo lo que debe ahora asumir no solo la guía de las políticas, sino todo el *control* del ejercicio del poder. En ese esquema la ataraxia es un estorbo para la visión global del Estado que alberga el NCL. Ese estorbo, sin embargo, no se puede explicar más o solamente por lo que esas instancias pudieran irritar en términos de poner en riesgo la reproducción fría o prebendal de los ostentadores del poder. En otras palabras, incluso aunque la persecución de jueces independientes no beneficiara a la acumulación de poder en manos del príncipe, o la eliminación de una contraloría independiente no lograra facilitar el uso de prebendas del aparato estatal en manos de la clase política, el desmantelamiento de la ataraxia seguiría teniendo sentido para los propulsores del NCL por el valor *intrínseco* que dicho desmantelamiento tiene como visión alternativa del mundo. Esto no debe, empero, llevar a creer que los operadores políticos del NCL carecieran de capacidad táctica para percibir oportunamente cuándo y qué

instituciones proteger y cuáles no. Su forma de operar revela que para ellos hay componentes de la institucionalidad previa que no merecen su atención. Sin embargo, han sabido mostrar benevolencia *transitoria*, cuando les ha convenido, por otras dimensiones de «institucionalidad» como aquellas referidas a las exigencias procedimentales requeridas por el subsistema democracia para su propia reproducción.

## CONCLUSIONES

Se ha partido del postulado de que el NCL ha implicado una alteración del Estado de derecho, de la división de poderes o de la independencia judicial. Tanto quienes apoyan como quienes critican esta característica del NCL, señalan el impacto de estos cambios sobre la democracia. Sin embargo, se ha constatado que el diagnóstico sobre el desmantelamiento de la «institucionalidad» se realiza sobre un aparato conceptual inestable. Por ello se propone agrupar todo lo que el NCL desmantela en términos de «institucionalidad» bajo el concepto del «subsistema estatal atarácico». Esto significa que es inherente a la identidad del NCL deshacerse de todos aquellos dispositivos que, por razones de racionalismo-formal y sobre la base de una indiferencia político-moral, pudieran generar un efecto de limitación al poder, tanto frente a lo democrático como frente a su dimensión de lo político en sentido estricto. Hecha esta clarificación, se añade que un subsistema atarácico —bajo el supuesto que una sociedad ha decidido adoptarlo— no es parte de la democracia, sino un subsistema del Estado, como también lo es la democracia. En su calidad de subsistemas, tanto democracia como ataraxia, son autocontenidos; es decir, producen el grueso de sus variables de reproducción sin depender de los otros subsistemas, aunque sin por ello excluir intercambios puntuales entre subsistemas. Por tanto, el desmantelamiento de lo atarácico, en principio, no tiene por qué conllevar el colapso de la democracia, ni su ausencia o debilidad ser justificación para la adjetivación de la democracia como algo disminuido en calidad. Y tampoco la existencia de tales dispositivos es una garantía que evite que, bajo determinadas circunstancias, la democracia colapse de todos modos.

Tanto la clarificación de lo que el NCL desmantela, como las implicaciones de esto para la democracia, son relevantes para evaluar el desarrollo de la estatalidad contemporánea en América Latina. El esquema sugerido aquí precisa el status de subsistemas dentro del Estado, y a la vez de aclarar el contenido intrínseco de cada uno de ellos, insiste en atender las lógicas de articulación entre estos subsistemas, y entre ellos y el sistema que los envuelve. Al mismo tiempo, incita a precisar el alcance conceptual de Estado, que no puede reducirse a ser un aparato de coerción. Además, permite no olvidar que, si bien es útil comparar un componente de la ataraxia como los pesos y contrapesos con una rama ejecutiva especialmente fuerte, el no entender que pertenecen a diferentes escalas dentro del sistema puede distorsionar el análisis. También puede que no sea ya tan decisivo saber por qué la rama ejecutiva ha sido demasiado fuerte en la historia de América Latina, anulando así los potenciales beneficios de pesos y contrapesos (Gargarella, 2017: 229), sino por qué la ataraxia fue en general

más débil que el subsistema democrático y su dimensión inherente de lo político en sentido estricto.

A la luz del esquema propuesto en este artículo se pueden formular juicios más cautelosos sobre la calidad democrática del NCL sin descartar su colapso, aunque siguiendo pautas menos apresuradas y menos sesgadas de evaluación sobre la naturaleza de la forma de Estado prevaleciente en los países del NCL. Finalmente, se ha sugerido que si algún sentido tiene hablar de una novedad que hubiera venido aparejada a la ola del NCL en relación con los principios estructurantes del Estado, como son lo democrático o lo atarácico, ella radicaría en que, esta vez, el desmantelamiento de lo atarácico se produjo por principio. No se trata, por tanto, de negar totalmente su novedad (Gargarella, 2017: 222), sino de discutir a qué escala ella realmente se ha producido o en qué dimensiones —eventualmente menos jerárquicas pero no por ello menos efectivas— ha operado. Esta cuestión pone sobre la mesa dos temas de agenda futura. Primero, el tema de la discrepancia potencial entre bien común y voluntad mayoritaria, en la medida en que la existencia de un subsistema atarácico óptimo puede ser una de las fuentes de un bien común entendido como una situación de beneficio a la sociedad que vas más allá de las lógicas democráticas y políticas. Estas últimas tienen su razón de ser por otras causas plausibles pero no necesariamente por la de ser fuentes seguras o indefectibles del bien común. En segundo lugar, se debe discutir cuál es el sentido que aún tiene la fórmula de que en un Estado democrático «todo» el poder estatal emana del pueblo si, por lo visto, existen *determinadas* áreas del Estado que de antemano no están y probablemente no tenga sentido que estén bajo el influjo de lo democrático y lo político-partidario.

## AGRADECIMIENTOS

El autor agradece a los evaluadores anónimos sus sugerencias y a Mariam Hamouda su apoyo editorial.

## Referencias

- Ackerman, Bruce. 2000. «The new separation of powers», *Harvard Law Review*, 113 (3): 633-729. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1342286>.
- Aparicio, Marco. 2008. «Derechos: enunciación y principios de aplicación», en R. Ávila *et al.* (coords.), *Desafíos constitucionales: la constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Ávila Santamaría, Ramiro. 2011. *El neoconstitucionalismo transformador: el estado y el derecho en la Constitución de 2008*. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Avritzer, Leonardo. 2017. «O novo constitucionalismo latino-americano: uma abordagem política», en L. Avritzer *et al.* (coords.), *O constitucionalismo democrático latino-americano em debate: Soberania, separação de poderes e sistema de direitos*. Belo Horizonte: Autêntica Editora.

- Barrios-Suvelza, Franz Xavier. 2012. «The Bolivian invention: plurinationality and indigenous people within an unusual composite state structure», en F. Requejo y M. Caminal (coords.), *Federalism, Plurinationality and Democratic Constitutionalism*. Nueva York: Routledge.
- Barrios-Suvelza, Franz Xavier. 2017. «¿Qué tipo de régimen político impera en los países del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano? Indicaciones desde el caso boliviano», *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 12: 71-101.
- Belloso, Nuria. 2015. «El neoconstitucionalismo y el nuevo constitucionalismo latinoamericano: ¿dos corrientes llamadas a entenderse?», *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, 32: 21-53.
- Bett, Richard. 2015. «What's so special about Ataraxia?», en la conferencia *Philosophy in Assos (Turkey). The Concept of Ataraxia in Stoicism, Epicureanism and Scepticism*.
- Bickel, Alexander M. 1986. *The least dangerous branch: the Supreme Court at the bar of politics*. New Haven: Yale University Press.
- Bobbio, Norberto. 1986. *El futuro de la democracia*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Brewer-Carías, Allan R. 2009. «La demolición del Estado de derecho y la destrucción de la democracia en Venezuela (1999-2009)», en J. Reynoso Nunez, H. Sanchez de la Barquera y Arroyo (coords.), *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*. Mexico DF: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Brewer-Carías, Allan R. 2010. *Dismantling democracy in Venezuela. The Chávez authoritarian experiment*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511762062>.
- Brodocz, André. 2007. «Von der Vertical Accountability zur Horizontal Accountability. Montesquieu, die Federalists und die Transformation der Gewaltenteilung», en S. Kropp y H. J. Lauth (coords.), *Gewaltenteilung und Demokratie: Konzepte und Probleme der «horizontal accountability» im interregionalen Vergleich*. Baden-Baden: Nomos. Disponible en: <https://doi.org/10.5771/9783845204482-28>.
- Cameron, Maxwell. 2014. *The myth of competitive authoritarianism in the Andes*. Disponible en: <https://bit.ly/2IHZQHQ>.
- Carolan, Eoin. 2009. *The new separation of powers: a theory for the modern state*. Oxford; Nueva York: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199568673.001.0001>.
- Castagnola, Andrea y Aníbal Pérez-Liñán. 2011. «Bolivia. The rise (and fall) of judicial review», en G. Helmke y J. Ríos-Figueroa (coords.), *Courts in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Collier, David y Steven Levitsky. 1997. «Democracy with adjectives: Conceptual innovation in comparative research», *World Politics*, 49: 430-451. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/wp.1997.0009>.
- Couso, J. (2013). Las democracias radicales y el nuevo constitucionalismo latinoamericano. Disponible en: <https://bit.ly/2IHZQHQ>.

- Deitelhoff, Nicole y Jens Steffek. 2009. «Einleitung: Staatlichkeit ohne Staat?», en *Was bleibt vom Staat?: Demokratie, Recht und Verfassung im globalen Zeitalter*. Frankfurt: Campus Verlag.
- Easton, David. 1990. *The analysis of political structure*. Nueva York: Routledge.
- Elster, Jon. 1979. *Ulysses and the sirens*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gargarella, Roberto. 2017. «The «New» Latin American Constitutionalism-Old wine in new skins», en A. Bogdandy *et al.* (coords.), *Transformative constitutionalism in Latin America. The emergence of a new ius commune*. Corby: Oxford University Press.
- Gerring, John. 1999. «What makes a concept good? A critical framework for understanding concept formation in the social sciences», *Polity*, 31 (3): 357-393. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/3235246>.
- González, Lucas. 2014. «Unpacking delegative democracy- Digging into the empirical content of a rich theoretical concept», en D. Brinks *et al.* (coords.), *Reflections on uneven democracies-The legacy of Guillermo O'Donnell*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Grijalva, Agustín. 2012. *Constitucionalismo en Ecuador*. Quito: Corte Constitucional del Ecuador para el Período de Transición, Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional.
- Grijalva, Agustín. 2017. «Novo constitucionalismo, ativismo e independência judicial», en L. Avritzer *et al.* (coords.), *O constitucionalismo democrático latino-americano em debate: Soberania, separação de poderes e sistema de direitos*. Belo Horizonte: Autêntica Editora.
- Grote, Rainer. 1999. «Rule of Law, Rechtsstaat und Etat de Droit», en C. Starck (coord.), *Constitutionalism, universalism and democracy: a comparative analysis. The German contributions to the fifth world congress of the International Association of Constitutional Law*. Baden-Baden: Nomos.
- Habermas, Jürgen. 1994. «Über den internen Zusammenhang von Rechtsstaat und Demokratie», en U. Preuß y E.-W. Böckenförde (coords.), *Zum Begriff der Verfassung: die Ordnung des Politischen*. Frankfurt am Main: Fischer-Taschenbuch Verlag.
- Held, Katharina. 2007. *Hedone und Ataraxia bei Epikur*. Paderborn: Mentis.
- Hesse, Konrad. 1999. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Heidelberg: Müller.
- Heun, Werner. 2012. *Die Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Huntington, Samuel P. 1991. *The third wave: democratization in the late twentieth century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- King, Phoebe. 2013. «Neo-Bolivarian constitutional design», en D. Galligan y M. Versteeg (coords.), *Social and political foundations of constitutions*. New York: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511619014>.



- Koselleck, Reinhart. 1995. «Begriffsgeschichte und Sozialgeschichte», en *Vergangene Zukunft: Zur Semantik geschichtlicher Zeiten*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Kramer, Matthew H. 2007. *Objectivity and the rule of law*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Lauth, Hans-Joachim y Jenniver Sehring. 2009. «Putting deficient *Rechtsstaat* on the research agenda: reflections on diminished subtypes», *Comparative Sociology*, (8): 165-201. Disponible en: <https://doi.org/10.1163/156913309X421637>.
- Lauth, Hans-Joachim. 2004. *Demokratie und Demokratiemessung: eine konzeptionelle Grundlegung für den interkulturellen Vergleich*. Heidelberg: Verlag für Sozialwissenschaften. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-3-663-01617-5>.
- Levitsky, Steven y James Loxton. 2013. «Populism and competitive authoritarianism in the Andes», *Democratization*, 20 (1): 107-136. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13510347.2013.738864>.
- Levitsky, Steven y Lucan Way. 2010. *Competitive authoritarianism: hybrid regimes after the Cold War*. Nueva York: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511781353>.
- Madrid, Raúl, Wendy Hunter y Kurt Weyland. 2010. «The policies and performance of the contestatory and moderate left», en K. Weyland *et al.* (coords.), *Leftist governments in Latin America: successes and shortcomings*. Nueva York: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511778742.007>.
- Mainwaring, Scott, Daniel Brinks y Aníbal Pérez-Liñán. 2007. «Classifying political regimes in Latin America, 1945-2004», en G. Munck (coord.), *Regimes and democracy in Latin America: Theories and methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Majone, Giandomenico. 1994. *Independence vs. accountability?: non-majoritarian institutions and democratic government in Europe*. EUI working paper, no. 94/3. Florencia: European University Institute.
- Martínez, Rubén. 2010. «El nuevo diseño institucional ecuatoriano. Democracia, funciones y legitimidad en la constitución ecuatoriana de 2008», en J. Cabezas y C. Parreño (coords.), *Diseño Democrático*. Quito: IDEA International.
- Maturana, Humberto. 2002. «Autopoiesis, structural coupling and cognition: A history of these and other notions in the biology of cognition», *Cybernetics and Human Knowing*, 9 (3/4): 5-34.
- Maurer, Hartmut. 2010. *Staatsrecht I : Grundlagen, Verfassungsorgane, Staatsfunktionen*. Munich: Beck.
- Mayorga, René Antonio. 2010. *Populismo radical y desmontaje de la democracia: el camino hacia la dictadura plebiscitaria* [inédito].
- Mazzuca, Sebastián. 2010. «Access to power versus exercise of power. Reconceptualizing the quality of democracy in Latin America», *Studies in Comparative International Development*, 45: 334-357. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s12116-010-9069-5>.
- Mejía, Andrés. 2011. «Revolución o delegación ciudadana? Democracia, gobierno y rendición de cuentas en Ecuador.», en G. O'Donnell *et al.* (coords.), *Democracia Delegativa*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

- Møller, Jørgen y Svend-Erik Skaaning. 2014. *The rule of law: definitions, measures, patterns and causes*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9781137320612>.
- Montúfar, César. 2010. «Democracia versus aclamación plebiscitaria. El nuevo modelo constitucional ecuatoriano», en J. Cabezas y C. Parreño (coords.), *Diseño Democrático*. Quito: IDEA International.
- Mota, Aurea. 2017. «O constitucionalismo democrático latino-americano em perspectiva históric», en L. Avritzer *et al.* (coords.), *O constitucionalismo democrático latino-americano em debate: Soberania, separação de poderes e sistema de direitos*. Belo Horizonte: Autêntica Editora.
- Munck, Gerardo. 2007. «The study of politics and democracy: touchstones of a research agenda», en G. Munck (coord.), *Regimes and democracy in Latin America: Theories and methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Munck, Gerardo. 2010. *Comparative Politics-Taking stock and looking forward*. Committee on Concepts and Methods-Working Paper Series. México DF: Centro de Investigación y Docencia
- Nolte, Detlef y Almut Schilling-Vacaflor. 2012. «Introduction: The times they are a changin': Constitutional transformation in Latin America since the 1990s», en D. Nolte y A. Schilling-Vacaflor (coords.), *New Constitutionalism in Latin America. Promises and practices*. Farnham: Ashgate. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/1351847X.2012.723281>.
- O'Donnell, Guillermo. 2001. «Democracy, law, and comparative politics», *Studies in Comparative International Development*, 36 (1): 7-36. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/BF02687583>.
- O'Donnell, Guillermo. 2003. «Horizontal accountability: The legal institutionalization of mistrust», en S. Mainwaring y C. Welna (coords.), *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/0199256373.003.0002>.
- O'Donnell, Guillermo. 2011. «Nuevas reflexiones acerca de la democracia delegativa», en G. O'Donnell *et al.* (coords.), *Democracia Delegativa*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Poulantzas, Nicos. 1968. *Pouvoir politique et classes sociales*. Paris: F. Maspero.
- Quiroga, Hugo. 2011. «Parecidos de familia. La democracia delegativa y el decisionismo democrático», en G. O'Donnell *et al.* (coords.), *Democracia Delegativa*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Rosanvallon, Pierre. 2008. *La légitimité démocratique: impartialité, réflexivité, proximité*. Paris: Seuil.
- Salazar, Pedro. 2013. *Política y derecho. Derechos y garantías: cinco ensayos latinoamericanos*. Mexico DF: Editorial Fontamara.
- Sartori, Giovanni. 1995. *Teoría de la democracia. 1, El debate contemporáneo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Schedler, Andreas. 2011. «International Encyclopedia of political Science», en B. Badie y D. Berg-Schlosser (coords.), *Concept formation*. Thousand Oaks: SAGE.



- Schmitt, Carl. 1996. *Der Hüter der Verfassung*. Berlín: Duncker und Humblot. Disponible en: <https://doi.org/10.3790/978-3-428-48743-1>.
- Sejersted, Francis. 1988. «Democracy and the rule of law: some historical experiences of contradictions in the striving for good government», en J. Elster y R. Slagstad (coords.), *Constitutionalism and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139173629.006>.
- Stern, Klaus. 1984. *Das Staatsrecht der BRD Band II/2*. München: C.H. Beck.
- Striker, Gisela. 1990. «Ataraxia: Happiness as Tranquility», *The Monist*, 73 (1): 97-110. Disponible en: <https://doi.org/10.5840/monist199073121>.
- Sunstein, Cass R. 1988. «Constitutions and democracies: an epilogue», en J. Elster y R. Slagstad (coords.), *Constitutionalism and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139173629.012>.
- Thatcher, Mark y Alec Sweet. 2002. «Theory and practice of delegation to non-majoritarian institutions», *West European Politics*, 25 (1): 1-22. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/713601583>.
- Thatcher, Mark. 2005. *The third force?: Independent regulatory agencies and elected politicians in Europe*. Londres: School of Public Policy, University College London.
- Unger, Sebastian. 2008. *Das Verfassungsprinzip der Demokratie*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Vibert, Frank. 2007. *The rise of the unelected: democracy and the new separation of powers*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511491160>.
- Viciano, Roberto y Rubén Martínez. 2010. «Los procesos constituyentes latinoamericanos y el nuevo paradigma constitucional», *Revista Del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, 4 (25): 7-29.
- Viciano, Roberto y Ruben Martínez. 2011. «El nuevo constitucionalismo latinoamericano: fundamentos para una construcción doctrinal», *Revista General de Derecho Público Comparado*, (9): 1-24.
- Vidotte, María Cristina y Freitas Vitor Sousa. 2017. «Novo constitucionalismo democrático latino-americano: paradigma jurídico emergente em tempos de crise paradigmática», en L. Avritzer *et al.* (coords.), *O constitucionalismo democrático latino-americano em debate: Soberania, separação de poderes e sistema de direitos*. Belo Horizonte: Autêntica Editora.
- Weber, Max. 2005. *Wirtschaft und Gesellschaft*. Berlín: Zweitausendeins.
- Wolff, Heinrich A. 1998. *Das Verhältnis von Rechtsstaats- und Demokratieprinzip: Antrittsvorlesung im Wintersemester 1998/99, Speyer, den 16. Dezember 1998*. Speyer: Dt. Hochschule für Verwaltungswissenschaften.
- Wolff, Jonas. 2008. «Bolivien nach der Constituyente: Auseinandersetzungen in und um Demokratie», *Lateinamerika Analysen*, 7 (2): 165-180.
- Wolff, Jonas. 2010. «Postneoliberal verfasst? Ein vergleichender Blick auf die neuen Verfassungen in Bolivien und Ecuador», *Kritische Justiz*, 43 (4): 407-415. Disponible en: <https://doi.org/10.5771/0023-4834-2010-4-407>.

- Wolff, Jonas. 2013. «Towards a post-liberal democracy in Latin America? A conceptual framework applied to Bolivia», *Journal of Latin American Studies*, (45): 31-59. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0022216X12000843>.
- Wolkmer, Antonio y Lucas Machado. 2011. «Tendências contemporâneas do constitucionalismo latino-americano: estado plurinacional e pluralismo jurídico», *Pensar Fortaleza*, 16 (2): 371-408. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.5020/23172150.2012.371-408>.

Presentado para evaluación: 4 de agosto de 2017.

Aceptado para publicación: 30 de abril de 2018.

FRANZ BARRIOS-SUVELZA

franzbarrios@yahoo.com

Doctor en Planificación Urbana por la Universidad Técnica de Berlín y docente de la Facultad de Ciencias del Estado en la Universidad de Erfurt (Alemania). Sus líneas de investigación son: Estado de derecho, democracia, constitucionalismo, descentralización y federalismo.

---

# Una aproximación crítico-contextual al declive de la democracia en la era neoliberal

*A critical-contextual approach to the decline of democracy in the neoliberal era*

EDUARDO ALVARADO-ESPINA

Universidad de Chile

Universidad Complutense de Madrid

## **Cómo citar/Citation**

Alvarado-Espina, E. (2018). Una aproximación crítico-contextual al declive de la democracia en la era neoliberal. *Revista Española de Ciencia Política*, 47, 69-91. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.47.03>

## **Resumen**

Este artículo propone una interpretación crítico-contextual para explicar el declive de la democracia en la era neoliberal. Para ello, se repasan y discuten en primer lugar las principales premisas de las teorías liberal y postmarxista de la democracia. En segundo lugar, se elabora un concepto sustantivo de la democracia combinando los elementos centrales del pluralismo liberal y del pluralismo agonista (igualdad política, pluralismo político y rendición de cuentas). Por último, utilizando este concepto como marco de análisis, se establecen dos dimensiones contextuales que definen a la democracia como sistema político: la cultura dominante (ideología) y la estructura social (desigualdad). A partir de este esquema teórico, se establece que la democracia, como sistema que articula la vida política, resulta disfuncional a una sociedad con un ideario neoliberal. Esta conclusión se sostiene en tres elementos que en la práctica desvirtúan la democracia: a) la libertad neoliberal, que hace más elitista el proceso de toma de decisiones; b) el Estado neoliberal, que desvincula el debate sobre el sistema económico de los ámbitos político y social, y c) la economía neoliberal, que acrecienta una desigualdad que causa la (auto) exclusión del sistema político de los individuos con menores recursos materiales.

*Palabras clave:* democracia, liberalismo, postmarxismo, pluralismo agonista, ideología, desigualdad.

## **Abstract**

This article proposes a critical-contextual interpretation to explain the decline of democracy in the neoliberal era. To that aim the main premises of the liberal and post-Marxist theories

of democracy are first reviewed and discussed. Secondly, a substantive concept of democracy is built by combining the central elements of liberal pluralism and agonist pluralism (political equality, political pluralism and accountability). Finally, using this concept as a framework for analysis, two contextual dimensions are established that affect democracy as a political system: dominant culture (ideology) and social structure (inequality). From this theoretical framework, it is established that democracy, as a system that articulates political life, is dysfunctional to a society with a neoliberal ideology. This conclusion is based on three elements that distort democracy in practice: a) neoliberal freedom, which leads to a more elitist decision-making process; b) neoliberal State, which disassociates the debate on the economic system from the political and social spheres; and c) neoliberal economy, which increases inequality and makes individuals with less material resources to exclude themselves from the political system.

*Keywords:* democracy, liberalism, post-marxism, agonist pluralism, ideology, inequality.

---

## INTRODUCCIÓN

¿Qué es la democracia actualmente? Esta pregunta no tiene una respuesta sencilla. Ni siquiera en la literatura especializada existe consenso respecto a su significado. Aún más hoy, cuando abundan diversos significantes y tipos de democracia. Por esta razón, la democracia tiende a considerarse como un concepto polisémico y controvertido. A esto se suma la continua disputa acerca del alcance y vigencia de este régimen político entre quienes asocian su funcionamiento a la prevalencia de un consenso racional de la clase dirigente (tesis elitistas) y aquellos que lo vinculan a la inclusión de los movimientos de protesta social (tesis populistas).

A pesar de las diferencias sobre el concepto, existe un amplio consenso respecto a que la democracia es un régimen que se ha extendido ampliamente por el mundo en las últimas tres décadas. Según *The Economist* (2016), en la actualidad 76 países, que representan el 49 % de la población mundial, pueden ser considerados democráticos en diferentes grados —*full democracies and flawed democracies*—. Esto es el doble de los que había en la década de los setenta, por lo que el éxito de la democracia en términos cuantitativos resulta impresionante. Un éxito que ciertamente palidece cuando se compara con la propagación del capitalismo durante el mismo período (Merkel, 2014).

La prosperidad democrática resulta paradójica debido a que ha permitido la preeminencia de los intereses de poderosos grupos económicos sobre los del conjunto de la población (Offe, 1990; Crouch, 2004). Este hecho comporta un intercambio de roles entre lo político y lo no político (Beck, 1998) que erosiona los vasos comunicantes de los dos componentes básicos de la democracia —la representación política y la soberanía popular—, al tiempo que extiende «una idea de democracia a la que se despoja de su componente popular, alejándola del demos» (Mair, 2015: 21). Todo ello, por lo demás, estaría consolidando el clivaje de élites versus pueblo (Barreiro, 2015; Fundación Alternativas, 2015).

De lo anterior se desprende que la crítica a las actuales democracias radica primordialmente en el modo en que se adoptan las decisiones políticas, las cuales se adecúan a una «forma de interacción privatizada entre gobiernos elegidos y élites» (Jörke, 2008: 143). A ello se suma «la tendencia dominante en nuestros días de considerar la democracia de una forma que la identifica casi exclusivamente con el *Rechtsstaat* (estado de derecho) y la defensa de los derechos humanos, dejando a un lado el elemento de la soberanía popular, que es juzgado obsoleto» (Mouffe, 2012: 21).

Por estos motivos, y aunque siga siendo la forma de gobierno preferida para una amplia mayoría de la población (Norris, 2011), y considerada un valor universal (Sen, 2006) y un ideal sin rival (Rosanvallon, 2006), se ha instalado la sensación de que la democracia está inmersa en un proceso de declive que pone en cuestión su alcance real y vigencia. A dicho declive parece contribuir el cambio de reglas de juego que ha redefinido la relación entre Estado, sociedad y economía: Un cambio que desdibuja el marco de referencia de la democracia, «en cuyo interior el mercado actúa ya como el gran integrador a costa del Estado y de las instituciones sociales, y donde el Estado social, despojado de sus atributos, tiende a transformarse en última instancia en un aparato jurídico encargado, ante todo, de garantizar los derechos de la propiedad» (Hermet, 2008: 64).

Estas reglas, a su vez, reflejan la extensión estructural de un metarrelato que, fundado en las ideas neoclásicas de liberalización de los mercados, flexibilización laboral, ajuste fiscal y desregulación financiera, se ha apropiado de las instituciones políticas nacionales e internacionales (Keane, 1992; Stiglitz, 2011). Una ideología que se despliega como hegemonía global gracias a ciertos hitos que brindan un nuevo contorno al mapa geopolítico de finales del siglo xx —Consenso de Washington, caída del Muro de Berlín, desmembramiento de la URSS y Tratado de Maastricht—. Hitos que marcan el punto de partida de profundos cambios políticos y económicos en los países de América Latina, del Este de Europa y de la Unión Europea, y que dan forma a lo que Roberts (2002) llama la era neoliberal.

A pesar de estos hechos, hay autores que rechazan cualquier visión pesimista sobre el actual estado de la democracia. Por ejemplo, Battison (2011), Schmitter (2015) y Levitsky y Way (2015) no solo matizan, sino que rechazan de plano la aseveración de que la democracia esté en declive. Comparten que esté en crisis, pero sostienen que ello representa más bien un momento de transición desde un tipo de democracia a otro aún desconocido. Como argumenta Schmitter (2015: 35) «la actual incertidumbre sobre las reglas del juego es la característica predominante en todas las situaciones de transición». Es decir, la democracia avanza pero no se tiene certeza de hacia dónde.

De esta forma, el debate sobre el estado de la democracia deviene inexorablemente en el choque de dos enfoques de análisis: *los sustanciales* y *los formales*. Para los primeros, la democracia muestra graves problemas para armonizar representación política y soberanía popular, como resultado de la prevalencia de los intereses de las élites económicas en el proceso de toma de decisiones. En cambio, para los segundos, que los gobernantes sean seleccionados mediante elecciones periódicas, libres y justas, que exista una competencia regular por el poder entre dos o más partidos, y que las

resoluciones políticas del Estado sean acatadas, es suficiente para afirmar la total vigencia de la democracia.

Aunque este debate no es nuevo, aquí se parte de la premisa de que los problemas para conseguir que la democracia sea el reflejo de lo que Kelsen (1980) llamó «la identidad de dirigentes y dirigidos», no habían sido tan evidentes ni tan desconcertantes como lo son ahora, en la sociedad del capitalismo de mercado (Streeck, 2011).

Partiendo de esta premisa, este artículo desarrolla un enfoque crítico-contextual de la democracia, con el fin de reinterpretar su crisis en la era neoliberal a través de dos dimensiones contextuales, la ideológica y la estructural. Para ello, en el primer apartado se exponen y discuten las dos principales teorías de la democracia, la liberal y la postmarxista. En el segundo, y a partir de esta discusión teórica, se fija un marco conceptual que da cobertura epistémica al análisis, mediante una definición sustancial y sistémica de la democracia. En el tercero, se aplica el marco conceptual atribuyendo al contexto —ideología y estructura social— un papel central para entender el declive de la democracia tal cual la conocemos. Por último, en el cuarto apartado se ofrecen algunas conclusiones y se plantean algunos desafíos respecto a la democracia.

## DEL LIBERALISMO AL POSTMARXISMO

En términos etimológicos la democracia es el *gobierno del pueblo*. Esta simple y popular definición domicilia la fuente de legitimidad del poder político en la soberanía popular, en el *demós*. De acuerdo con esto, «el poder solo es legítimo cuando su investidura viene de abajo, solo si emana de la voluntad popular [...] libremente consentida» (Sartori, 2003: 87). Una legitimidad que es posteriormente revolucionada por el Estado de derecho. Con la incorporación de este artefacto jurídico, el poder obtenido por medio de la fuerza bruta o basado en el dominio de una clase social queda deslegitimado (Habermas, 1999). En otras palabras, el Estado de derecho hace de la democracia un juego reglado donde quienes compiten por el poder político deben persuadir a los ciudadanos para conseguir un siempre eventual consentimiento mayoritario. En términos formales, el Estado de derecho es la base de legitimidad del poder en una democracia, la razón por la cual los representantes políticos gozan, en su forma moderna, de la *auctoritas* para gobernar.

Sin embargo, la democracia, aparte de ser el gobierno del pueblo, se caracteriza, como régimen e ideal político, por unos procesos, contenidos y objetivos que desbordan el estrecho margen de su etimología y legalidad. A causa de ello, esta se ha analizado, descrito e idealizado recurriendo a diversas metodologías y puntos de vista, desde modelos comparados a estudios de caso; desde enfoques descriptivos a prescriptivos. También se le ha tratado indistintamente como método, estrategia, proyecto o fin, y construido una variada tipología para explicar tanto sus peculiaridades nacionales, como la cultura democrática de diferentes zonas geográficas.

En una primera aproximación a estas cuestiones, se exponen y discuten los principales postulados de dos teorías aparentemente contrapuestas, la liberal (económica y

pluralista) y la postmarxista (radical-agonista). La principal distinción entre ellas es que los liberales circunscriben la democracia a la composición y funcionamiento de las instituciones de representación y gobierno —la política—, mientras que los postmarxistas la amplían al ejercicio inclusivo de la soberanía popular —lo político— sin esencialismos.

### *Teoría liberal-económica de la democracia*

En la tradición liberal, la democracia se concibe como «un conjunto de reglas que permiten tomar decisiones colectivas, vale decir, decisiones que se refieren a toda una colectividad, con el mayor consenso posible de las personas a las que estas decisiones se aplicarán» (Bobbio, 1986: 127). La piedra angular de estas decisiones «es la libre elección de los gobernantes por los gobernados» (Touraine, 1991: 274). En esta premisa básica del pensamiento político liberal, la democracia no es más que una forma de gobierno opuesta a todo tipo de autocracia, como el absolutismo, el totalitarismo o la dictadura.

Para la teoría liberal-económica, también denominada críticamente elitismo democrático (véanse Bachrach, 1973; Ruiz, 1992; Best y Higley, 2010), la democracia está acotada a un «arreglo institucional para llegar a decisiones políticas en la que los individuos adquieren el poder de decidir mediante una lucha competitiva por el voto de la población» (Schumpeter, 2008: 269). En esta lucha, la participación política se supedita a la institucionalidad, para así evitar lo que Huntington (1991a) llama los excesos democráticos de las masas. En este marco, la democracia es básicamente la «oportunidad con que cuenta el pueblo para aceptar o rechazar a los hombres que han de gobernarlo» (Schumpeter, 2008: 285); un medio para regular la competencia entre oligarquías, donde el pueblo solamente interviene para dirimir la contienda electoral (Przeworski, 1991).

A partir de estos postulados, se desarrolla toda una corriente elitista de la democracia que desdeña la participación popular y no reconoce la existencia de cierres económicos, sociales y políticos que puedan restringir el acceso a las instituciones representativas de grupos e individuos socialmente excluidos o que carezcan de la *expertise* que impone la profesionalización y tecnificación de la política (véanse, por ejemplo, los trabajos de Huntington, 1991b; Everson, 2000; Peters, 2003; Thatcher y Stone Sweet, 2003). Esta interpretación, que se identifica mayoritariamente con la *public choice theory*, limita la gobernanza democrática a la buena gestión de la economía y la eficiencia —reducción— del gasto público.

Otro aspecto característico de esta teoría es su carácter positivista. En este sentido, distingue la labor del Gobierno a la del resto de la sociedad, otorgándole especificidad a su función en la división del trabajo. Esto quiere decir que la política se considera una actividad que requiere de organizaciones especializadas en el arte de gobernar y la gestión del Estado. Desde este prisma, la democracia es equiparable a un juego político en el que los individuos seleccionan a quienes gobiernan siguiendo un patrón racional de consumo, que es la base del modelo de elección racional de Downs (1973).

Por último, la perspectiva liberal privilegia los mecanismos de la representación sobre otras facetas de la democracia. Es lo que hace Sartori (2008: 27) cuando postula que «la democracia representativa es la mejor solución para resolver el problema del ejercicio y la transmisión del poder». En estos términos, la política se circunscribe exclusivamente a una adición de intereses y a la obligación del representante a responder. Esa obligación —la de responder— hace referencia al control electoral que pueden ejercer los ciudadanos sobre los políticos. Una manera de refrendar la legitimidad fundada en el supuesto liberal de que todos los miembros de la sociedad, a priori, gozan de igualdad en el ejercicio de sus derechos políticos.

En síntesis, la teoría liberal entiende la democracia como una forma de regular el conflicto entre diferentes intereses (Mouffe, 2012), así como un orden del egoísmo, donde priman la libertad de expresión y la propiedad privada, pero no la inclusión política de todos los grupos sociales de la población (Dunn, 2005).

### *Teoría pluralista de la democracia*

Para la teoría pluralista, la convergencia de las élites es el núcleo fundante de la democracia real; la base del sistema político posible (Sartori, 1987), mientras que la igualdad de oportunidades —o de trato— es el elemento central para poder oponerse al Gobierno de turno y actuar como contrapeso al poder político (Dahl, 1997). Por consiguiente, no se concibe la existencia de grupos que tengan mayor poder que otros, ni que la desigualdad social sea relevante para el proceso de conformación del poder político.

Para el pluralismo, la sociedad se compone de diferentes grupos, entre los cuales se reparte y difumina el poder. Esto es, élites —políticas, económicas, culturales, sociales, jurídicas— entre las cuales el poder se distribuye de manera equilibrada y no jerárquica. Y aunque se asume que los recursos «están distribuidos de forma desigual entre un abanico de grupos y élites, resulta imposible que una sola clase o interés domine la sociedad» (Smith, 1997: 221).

En lo que respecta a la participación política del pueblo, se considera positiva en tanto se dé en los términos de un pluralismo razonable y cooperativo (Rawls, 1996). Esto constriñe la democracia a un paradigma de racionalismo institucional, donde los ciudadanos tienen nominalmente las mismas posibilidades de influir en y acceder a las instituciones de gobierno y representación. ¿Pero tienen efectivamente los ciudadanos la misma posibilidad de controlar a sus representantes u optar a ser uno de ellos? En realidad, no la tienen. De hecho, Dahl afirma «que la participación y competencia política posibilite un cambio en la composición política de los dirigentes [...] no equivale a afirmar que los dirigentes políticos y los parlamentos sean siempre una muestra representativa de los diferentes estratos sociológicos, ocupacionales y demás agrupaciones de la sociedad. No lo son nunca» (1997: 29-31).

Los pluralistas además sostienen que mediante el reclutamiento o la cooptación de las élites se consigue que individuos de diversos sectores sociales se incorporen a la vida



política. Esto impide que los círculos de poder estén definidos exclusivamente por el origen social de sus miembros. Esta aseveración resta importancia a los grandes contrastes que existen entre ricos y pobres, cuando se trata de influir en el diseño de las políticas públicas. En otras palabras, se oculta la organización y fuerza que tienen los ricos para condicionar políticamente al resto de la sociedad. En esta línea, un pluralista como Finer (1966) fue más allá equiparando el poder de las asociaciones pobres al de las organizaciones empresariales, en cuanto a su capacidad de influir en las políticas públicas.

Respecto a la democracia, la principal tesis pluralista es que, al ser un sistema abierto, la contradicción de intereses y la capacidad para ejercer presión se contrarrestan, creando un equilibrio que tensa la cuerda del poder en ambos sentidos de igual modo. Por ejemplo, si los empresarios crean una asociación para velar por sus intereses, los sindicatos harán lo mismo para salvaguardar los suyos. No obstante, es evidente que los empresarios tienen una ventaja estructural al respecto. Incluso Dahl presupone que «los individuos que están muy bien situados para acceder a unos recursos suelen ser los peor situados para acceder a otros» (1961: 228). En términos más precisos, los grupos con mayores recursos financieros probablemente también sean los más limitados en cuanto a votos (Smith, 1997). No obstante, ante tal sentencia cabe preguntarse ¿qué impide que grupos con grandes recursos económicos consigan esos votos financiando campañas electorales, o la actividad misma de partidos políticos con opciones reales de gobernar?

Frente a este dilema, pluralistas como Lindblom (1997) y Dahl (2002) acabaron reconociendo que las élites corporativistas gozan de una posición predominante en las democracias capitalistas, lo que dificulta el equilibrio de poder esgrimido por el pluralismo. Aun así, para los pluralistas la clave de la supervivencia de la democracia está en la competencia entre las élites gobernantes (Bachrach, 1973).

Aunque el enfoque pluralista mantiene la misma interpretación procedimental y representativa de la democracia, logra distanciarse del enfoque liberal primigenio al reconocer la influencia de muchos y muy diferentes grupos (élites) en la acción del Gobierno. Eso sí, al igual que el viejo liberalismo elitista, recalca la necesidad de conseguir el consenso de esas élites en torno a la versión capitalista de la democracia.

### *La democracia radical y el enfoque agonista*

La democracia radical bebe de la crítica que Gramsci (1975) elaboró a la interpretación economicista del marxismo, al no considerar la importancia que tiene el discurso dominante (la hegemonía) en la reproducción del sentido común del poder. Gramsci se opuso a reducir el antagonismo social a la lucha de clases promovida por la dialéctica capital/trabajo. En ese afán, amplió el análisis de las contradicciones sociales hacia lo que Marx y Engels definieron como la ideología dominante, que es la producción espiritual de los valores de quienes controlan los medios de producción material. Esto sería lo que permite a la clase dominante —los capitalistas— ejercer y disfrutar del poder político del Estado, mientras que la clase dominada —los obreros— asume un rol subordinado y obediente ante tal poder (Marx y Engels, 1987).

Para el enfoque radical, la democracia se instituye desde los antagonismos sociales contruidos por lo político. En otros términos, la democracia se conforma a partir de la confrontación de intereses, valores e identidades, y no desde las instituciones políticas, tal como propone el racionalismo liberal (Mouffe, 1999; 2012). Son los factores externos al sistema político los que dan forma a la confrontación y al pluralismo político constitutivos de la democracia.

A diferencia de las perspectivas liberal y pluralista, que restringen la democracia a la selección de gobernantes y el *check and balance*, la democracia radical amplía el radio de acción de la democracia a la sociedad civil, a la organización social de lo político. Se entiende que la política, como práctica transformadora de las relaciones sociales, no puede instalarse en un nivel distinto de lo social, ya que el problema de lo político es el problema de la institución de lo social (Laclau y Mouffe, 1987).

Este enfoque apela a «una forma política que no se basa en la reivindicación dogmática de ninguna *esencia de lo social*, sino que encuentra su fundamento en la contingencia y ambigüedad de toda esencia, en el carácter constitutivo de la división social y el antagonismo» (*ibid.*: 239). Esto significa —en una abierta crítica al racionalismo liberal— que la democracia no se reduce a una agregación de procedimientos —elecciones libres, representación política, libertad de expresión, separación de poderes, sistema de partidos, multiplicidad de fuentes de información y respeto a los derechos humanos—. También involucra el reconocimiento de la pluralidad y los antagonismos político, cultural y social que interactúan en las sociedades heterogéneas. En este sentido, su desafío es «elaborar una forma *verdaderamente* política de liberalismo que, sin dejar de postular la defensa de los derechos y el principio de la libertad individual, no escamotee la cuestión del conflicto, el antagonismo y la decisión» (Mouffe, 1999: 12).

Además, con base en la construcción de un discurso de la adversidad o alteridad hegemónica, el enfoque radical y agonista abandona el cuadro hegemónico del consenso para trasladarse —como espacio preferente de la política— a la universalidad de la particularidad (Laclau y Mouffe, 1987). Lo mismo hace con la idea liberal de una sociedad preexistente de ciudadanos libres e iguales, pues sitúa en el terreno áspero de las luchas sociales lo que en justicia es la sociedad (Schaap, 2007).

En contraposición a la propuesta deliberativa de la democracia (véanse Habermas, 1989; 1992; Cohen, 2001), el agonismo democrático reivindica el antagonismo entre adversarios, que hace de la política un espacio de representación de las particularidades para la construcción de nuevas esferas públicas (Laclau y Mouffe, 1987). En suma, defiende que la dinámica conflictiva del pluralismo permite representar tanto lo que está dentro como lo que está fuera de las instituciones de la política.

En esta misma línea, y contrariando el *consenso moral racional*, que Mouffe (2012) define como una fuerza de contracción de la democracia, el enfoque agonista rivaliza con el consenso sin antagonismos abogado por la tercera vía entre capitalismo y socialismo propuesta por Giddens (1999). Para Mouffe, «la primera obligación de la política democrática no consiste en eliminar las pasiones de la esfera de lo público para hacer posible el consenso racional, sino en movilizar esas pasiones en la dirección de los

objetivos democráticos» (2012: 116). Por tanto, el avance democrático pasa por la visibilización y gestión de las diferencias, no por su negación, elución o erradicación.

En síntesis, la teoría radical y agonista de la democracia alienta la creación y gestión de los antagonismos de toda índole como una etapa preformativa de la democracia. Así, recusa cualquier inclinación al consenso o cierre institucional de lo social y rehuye, sin cuestionar sus instituciones, del ideal filosófico del liberalismo.

## DEFINICIONES, PRINCIPIOS Y CONCEPTO SUSTANTIVO DE LA DEMOCRACIA

Estas teorías también elaboran definiciones que guardan coherencia con la interpretación que se hace de la política, así como del comportamiento político promovido en la sociedad. De este modo, se pueden encontrar variadas definiciones de democracia. Eso sí, la mayor parte de ellas son escuetas descripciones procesales que facilitan su descomposición en requisitos o condiciones formales distinguibles para su observación.

Contrariamente a lo que se supone, estos requisitos tienden a estirarse excesivamente, perdiendo precisión y dando la impresión de que casi cualquier régimen que celebre elecciones periódicas y cuente con un sistema de partidos plural es, indefectiblemente, una democracia. En algunos casos, el problema de la *elasticidad conceptual* se ha soslayado incluyendo adjetivos descriptivos para hablar de tipos de democracia, como delegativa, limitada, tutelada, plebiscitaria, electoral o formal. También se ha recurrido, tras la democratización de dictaduras militares, a calificaciones como autoritaria, neopatrimonial, militarmente dominada y protodemocracia (Collier y Levitsky, 1997).

Siguiendo un hilo argumental estándar, las definiciones procesales de democracia se han centrado en la forma en que se selecciona el Gobierno —elecciones libres—, la competencia electoral entre dos o más partidos y las garantías para el ejercicio de la ciudadanía política —derechos políticos y libertades civiles—. Unos elementos que pueden considerarse condiciones o exigencias mínimas para todo aquel régimen que pretenda erigirse como democrático. Este tipo de definiciones son las que abundan en una diversidad de trabajos y estudios sobre la democracia, como en los de Downs (1973), Diamond *et al.* (1990), Huntington (1991b) y Przeworski *et al.* (1996). O, más recientemente, en algunos estudios acerca de la calidad de la democracia, como el de Mainwaring y Pérez-Liñán (2015).

Un punto aparte merece la clásica descripción de poliarquía o gobierno de muchos —sinonimia de democracia representativa— de Robert Dahl (1997). En ella, Dahl atribuye ocho requisitos formales a la democracia<sup>1</sup>. Con esta caracterización se impuso

---

1. 1) Libertad de asociación; 2) libertad de expresión; 3) sufragio inclusivo; 4) elección de los cargos públicos; 5) derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo; 6) diversidad de fuentes de información; 7) elecciones libres e imparciales, y 8) instituciones que garanticen que la política del Gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.

una idea más bien descriptiva y cuantificable de este régimen político. Es decir, hay democracia —o poliarquía— cuando se cumple con un listado de condiciones formales verificables. Factores sustanciales y cualitativos, como la igualdad social o la capacidad efectiva de la ciudadanía para controlar a los políticos, quedan fuera de esta caracterización.

Ahora bien, el propio Dahl (2002: 77) en un posterior trabajo parece intentar reparar este déficit interpretativo, al señalar que «el orden económico óptimo debería contribuir, entre otras cosas, a generar una distribución de los recursos políticos favorables a los objetivos de igualdad de voto, participación efectiva, comprensión informada y control final de la agenda política por todos los adultos sujetos a las leyes».

También existen otras acepciones que apelan a una idea más sustancial de la democracia. Entre ellas destacan las planteadas por Tilly, Mouffe y Morlino.

Si bien Tilly (2007) no desarrolla una definición como tal, sí describe cuatro componentes copulativos de la democracia: a) *amplitud* en la inclusión política de la gente bajo la jurisdicción del Estado —ciudadanía inclusiva—; b) *igualdad* dentro de y entre las categorías de ciudadanos —igualdad de derechos y deberes políticos y de derechos y libertades sin importar el origen de cada individuo—; c) *protección* frente a la arbitrariedad del Estado —debido proceso para todos los ciudadanos—, y d) *consulta* mutuamente vinculante —los agentes estatales disponen de obligaciones claras y responsabilidades ejecutables—. Por tanto, para Tilly «un régimen es democrático en la medida en que las relaciones políticas entre el Estado y sus ciudadanos se demuestran con consultas mutuamente vinculantes, amplias, iguales y protegidas» (*ibid.*: 45).

Mouffe define la democracia como un régimen político al que «le concierne el ordenamiento simbólico de las relaciones sociales [...] una forma específica de organizar políticamente la coexistencia humana» (2012: 36). Esto implica que la democracia es mucho más que una mera forma de gobierno (Mouffe, 2012). En tal sentido, hay que atribuirle la defensa del pluralismo, a partir del reconocimiento institucional de los antagonismos, y la garantía de igualdad de todos los ciudadanos antes, durante y después de los procesos de toma de decisión.

Por último, está la descripción de buena democracia de Morlino (2015). Una buena democracia es aquella donde los ciudadanos a) tienen satisfechas plenamente sus demandas; b) están dotados de una libertad e igualdad por encima de los mínimos, y c) gozan del poder de controlar y evaluar que los gobernantes cumplan con los compromisos adquiridos respecto a las demandas de la sociedad civil.

De acuerdo con estas tres últimas formulaciones, la esencia de la democracia viene conferida por su centralidad en la interacción entre política y sociedad. Desde esta centralidad, le corresponde la construcción continua de una ciudadanía inclusiva, mediante herramientas de receptividad que den respuesta efectiva a las demandas de los ciudadanos (O'Donnell *et al.*, 2003). Por lo demás, si la democracia es por antonomasia un régimen político inclusivo (Offe, 1990; O'Donnell *et al.*, 2003; Dahl, 2012), entonces no se pueden establecer diferencias en el tratamiento de la opinión, ni en los intereses de los ciudadanos. Tampoco distorsionar las preferencias políticas de individuos, grupos y colectivos sociales.

Para armonizar la interacción entre política y sociedad y propiciar la acción inclusiva, la democracia ha de articularse en torno a tres principios o ejes normativos: igualdad política, pluralismo político y rendición de cuentas.

La igualdad política es un medio de autoprotección de la democracia. Esto se debe a que es una «condición necesaria de muchos otros valores importantes, incluida una de las libertades humanas más fundamentales: la de contribuir a determinar, en cooperación con otros, las leyes y normas que uno deberá obedecer» (Dahl, 2002: 7). También es una forma de evitar que los gobernados estén a merced de los poderosos (Vargas-Cullell, 2012). Es lo que democratiza la naturaleza elitista de la representación al hacer efectivo el derecho a sufragio activo y pasivo de todos los ciudadanos por igual. Por lo tanto, la igualdad política es a la vez componente y objetivo consustancial de la democracia (Dahl, 2008).

Respecto al pluralismo político, este no se limita a describir la composición del sistema de partidos, como proponen Sartori (1987) o Lijphart (1995), ni si acaso existe competencia electoral y alternancia en el Gobierno entre dos o más partidos políticos (Downs, 1973; Huntington, 1991a; Dahl, 1997). Si bien la presencia de una multiplicidad de partidos que representen la división de intereses, valores y opiniones de la sociedad (Przeworski, 1991) es primordial, el pluralismo político también implica reconocer la alteridad, al otro antagónico, que es de donde emanan esos intereses, valores e ideas diferentes. Lo que está inexorablemente vinculado al reconocimiento del disenso político que existe más allá de los muros institucionales. De esta forma, el pluralismo político fomenta un sistema de controles que pone trabas a la dominación social e ideológica. Como argumentan Dahl (1992) y Mouffe (1999), desde perspectivas distintas, muchas veces son las nociones de diferenciación y autonomía las que definen las relaciones entre los seres humanos.

Por último, puede decirse que la rendición de cuentas o *accountability* alude a un régimen de instituciones capaces de controlar a las élites y hacerlas más diversas (Dahl *et al.*, 1999). En este sentido, Diamond (2003) —citando a O'Donnell— señala que para que un sistema político efectivamente rinda cuentas, requiere de tres componentes, el democrático, el liberal y el republicano. Esto significa que a) el sistema permite a los ciudadanos elegir a sus gobernantes, además de capacitarles para expresarse y participar en los procesos políticos; b) el Estado está impedido de invadir los derechos básicos de la personas, y c) existe una separación y equilibrio de poderes que proporciona un Estado de derecho y un buen gobierno a través de las instituciones de *accountability* horizontal, manteniendo la igualdad ante la ley de todos los actores, públicos y privados.

Sin embargo, para que ese control sea real, el Estado tiene que ser capaz de garantizar la capacidad de agencia de los ciudadanos de manera autónoma, plural, igualitaria y universal. En otros términos, para garantizar una rendición de cuentas se requiere de «un contexto social que incluya fuentes de información variadas, no monopolizadas o censuradas por el Estado. Esta posibilidad, que es un componente de un contexto socialmente diverso y plural, es un bien público respaldado por un sistema legal

democrático y por el adecuado desempeño de las instituciones estatales» (O'Donnell *et al.*, 2003: 84).

A tenor de lo hasta aquí expuesto y en función a los principios de igualdad política, pluralismo político y rendición de cuentas, en términos normativos la democracia se puede entender como un régimen político donde los representantes políticos son elegidos a través de elecciones libres, justas, periódicas y regladas; el Estado y el Gobierno garantizan el disfrute de los derechos políticos y sociales y las libertades civiles; el pluralismo político y social está representado en las instituciones; los procesos políticos son socialmente inclusivos; la relación entre el sistema político y la ciudadanía se basa en consultas permanentes y mutuamente vinculantes, y la toma de decisiones no está condicionada por el interés de grupo privilegiado alguno. Esta definición acoge tanto los aspectos formales de la democracia (elecciones, derechos, libertades) como sus aspectos sustanciales (pluralismo, igualdad política, *accountability*).

Por lo tanto, la democracia condensa la lucha entre fuerzas políticas, sociales y económicas antagónicas, promoviendo mecanismos para la resolución pacífica de los conflictos que derivan de esas contradicciones. Un espacio en el que se organizan los medios, contenidos y resultados de la disputa política, rebasando en muchas ocasiones los marcos institucionales fijados por el Estado. En otras palabras, la democracia tiene como misión articular la vida política, que no es otra cosa que «un sistema de conducta incorporado a un ambiente a cuyas influencias está expuesto el sistema político mismo, que a su turno reacciona frente a ellas» (Easton, 1965: 17).

## UNA INTERPRETACIÓN CRÍTICO-CONTEXTUAL DEL DECLIVE DE LA DEMOCRACIA EN LA ERA NEOLIBERAL

La democracia, al ser un sistema que articula la vida política (O'Donnell, 1989), está estrechamente ligada a otros sistemas sociales, por lo que las dinámicas y paradigmas de estos necesariamente contaminan y condicionan su funcionamiento. Dicho de otro modo, la democracia es la expresión política de una determinada construcción social (clases), económica (recursos materiales) y cultural (recursos cognitivos). Por tal razón, no puede concebirse como un mero *compartimento estanco* de la política o, como promueve el dogma liberal, una especie de *liturgia institucional* en la que se participa a intervalos (períodos electorales) y circunscrita a un *concepto instrumental y atemporal* concordado al margen de toda conflictividad social (consenso de élites).

Conforme al marco conceptual propuesto, la democracia representa un objeto y sujeto social que debe ser analizado e interpretado, tal y como propone la teoría crítica, dentro de su contexto-social e histórico (Frankenberg, 2011). Es decir, atendiendo a que este es un sistema afectado por las contradicciones de intereses, valores e ideas provenientes de la estructura social y la división ideológica de cada época. Una premisa que se corrobora al contextualizar las diferentes interpretaciones que ha tenido este régimen político a lo largo del siglo xx.

Así, la teoría económica o elitista de la democracia fue la respuesta liberal a la política de movilización de masas que proliferó en Europa y Estados Unidos después de la gran depresión económica de 1929. Por su parte, el enfoque pluralista, que surge entre las décadas de los cincuenta y sesenta, fue una exaltación de las bondades del régimen político de Estados Unidos frente al modelo de democracia popular propugnado por el comunismo durante la Guerra Fría. Por último, las interpretaciones postmarxistas de la democracia representan la reinención del socialismo democrático, el cual bebe de dos fuentes: los valores de autoexpresión y el antagonismo social, ambas identificadas con los nuevos movimientos sociales que emergen tras la revolución de mayo de 1968.

Entonces, si para interpretar la democracia hay que atender a la influencia que ejercen el contexto y la estructura de las relaciones sociales, en su análisis hay que contemplar tres supuestos que la explican como constructo político, social y cultural.

En primer lugar, la democracia supone reconocer que el conflicto social, aún más en momentos de extrema politización, es lo que fija las divisiones expresivas y proyectivas de sus instituciones políticas. Este es el acto político puro, que de acuerdo a Zizek «es aquello que modifica el contexto en que el funcionan las cosas» (2009a: 32). Este acto no sucede al margen de la acción de la política y la economía —y viceversa—. Ejemplos de ello pueden ser la defensa de las libertades civiles o la lucha a favor de la equiparación de salarios entre hombres y mujeres. En ambos casos se expresa la tensión entre política y sociedad mediante un acto político que interpela a la acción del sistema político y económico. Así, acto y acción están correlacionados en sus consecuencias, provocando determinadas actitudes y reacciones respecto al funcionamiento de los dos sistemas. Una relación que es determinante para la proliferación de los valores democráticos.

Segundo, la democracia implica gobernar la inestabilidad. Al contrario de lo que opinan Rawls (1996) o Habermas (1992), la democracia se legitima cuando consigue dar continuidad a la lucha política por causas pacíficas en un océano de antagonismos. Este es el espacio de lo político, que es donde se aloja la soberanía popular. El lugar en el que fluyen las particularidades, que son las que otorgan el carácter democrático a toda sociedad. De esta forma, la negación de la lucha hegemónica como aspecto constitutivo de la política, supone una paulatina pérdida de legitimidad de las instituciones y valores democráticos para aquellos que son invalidados a priori en esa lucha.

Tercero, los procesos del sistema democrático están estrechamente vinculados a la convención ética y el sentido común o ideología dominante de cada época. Por tanto, «los procedimientos siempre implican compromisos éticos sustanciales, y nunca puede existir nada que se parezca a unos procedimientos puramente neutrales» (Mouffe, 2012: 110). De este modo, cuestiones prescriptivas, como la igualdad política, la justicia social o los derechos sociales no son ajenas a las formas que adoptan aquellas más descriptivas, como el pluralismo político, el sufragio universal o la libertad de expresión. Unas y otras interactúan de modo que los instrumentos vienen a ser el reflejo de los diferentes tipos de conflictos que dinamizan la sociedad. Esto no solo confiere a la democracia la capacidad de albergar, sino que también de fomentar la impugnación del propio orden social que gobierna.



A partir de estos tres supuestos se podría explicar el declive de la democracia en muchos países occidentales. Esto implica sumergirse en un lugar abstracto, pero al mismo tiempo factual, en el que se articula representación política y soberanía popular, y que es donde «cabría esperar que la interacción ciudadana con los representantes políticos fuera más estrecha y activa» (Mair, 2015: 35).

Como se expone a continuación, este declive puede estar provocado tanto por la superestructura (ideología) como por la estructura social (desigualdad). Dos dimensiones contextuales que dan sentido, en términos lacanianos, a la realidad y a lo real en la sociedad capitalista desde finales del siglo xx.

### *Estado, discurso y valores antidemocráticos en la ideología neoliberal*

El actual declive de la democracia, que se expresa en la pérdida de coherencia y legitimidad de sus instituciones como receptoras de la voluntad popular (véanse Crouch, 2004; Hermet, 2008; Jörke, 2008), está ligado a una idea elitista de la política, en la que la lucha ideológica es reemplazada por una «experticia» técnica que da forma a una gobernanza dominada por la tecnocracia neoliberal. Es lo que Žizek (2009b) sintetiza en el término *pospolítica*.

Con la *pospolítica*, las contradicciones sociales son alejadas del debate político para ser afincadas en lo que se podría llamar una *negociación* técnica de *sostenibilidad* entre actores sociales tradicionales (empresarios y sindicatos), grupos de expertos y Gobiernos. Una negociación en la que muchas veces recae la decisión final de diversos asuntos que atañen al conjunto de la sociedad, como el salario mínimo, tipos de empleos y contratos, seguro de desempleo, régimen de pensiones, política medioambiental. Así, grandes sindicatos, empresarios y *lobbistas* se convierten en agentes paraestatales no electos que condicionan la política económica gubernamental.

En esta misma línea, no está de más señalar otro ejemplo de la realidad que construye la *pospolítica*, en detrimento de la política democrática, en ámbitos como la sanidad y la educación pública. Afirman quienes defienden esta idea de la política, que el Estado solo debe dedicarse a ampliar la cobertura sanitaria o educacional sin inmiscuirse en quien lo haga y que fines persiga. Con ello, se oculta la confrontación política implícita en una decisión como esta. Se niega el debate de antagonismos políticos que dinamiza la sociedad.

El predominio de esta idea también ha supuesto la extensión de una construcción estatal *ad hoc* a las ideas de libre mercado y derecho de la propiedad. Surge con ella una formulación neoliberal del Estado que consagra un tipo de libertad que favorece el poder de clase, la mercantilización de derechos sociales, los intereses del gran capital y la hostilidad hacia las organizaciones laborales (Harvey, 2007). Un tipo de libertad que resulta útil para consolidar los oligopolios económicos, la especulación financiera y la concentración de ingresos, lo que otorga un amplio poder a los dueños del capital —los mercados— para condicionar y oligarquizar la composición y el proceso de



toma de decisiones del poder político. En este esquema, la soberanía popular pasa a ser un estorbo o un escollo que hay que sortear.

Este tipo de Estado también se sirve de cierta hostilidad discursiva hacia la dimensión soberana de la democracia. Líderes políticos, como la canciller alemana Ángela Merkel, han llegado incluso a señalar que la democracia debe someterse y ajustarse a los mercados (Merkel, 2014). Esta afirmación representa toda una declaración de guerra a la democracia, pues de ella se colige que las decisiones políticas, además de no responder al mandato popular, están abiertamente arbitradas por el poder económico. Por lo demás, esto está en línea con la teoría de la *public choice*, que asegura que la intervención política con objetivos sociales distorsiona la racionalidad del mercado (Streeck, 2011).

Una consecuencia directa de esta dinámica política se puede observar en la baja ponderación que la población otorga a sus gobiernos democráticos —no a la democracia—. Así, el grado de satisfacción con la democracia, que suele asociarse a la *responsiveness* o capacidad de respuesta de los Gobiernos a la voluntad popular (Morlino, 2009; 2015), muchas veces refleja la abismal lejanía entre gobenantes y gobernados. Es lo que se aparecía en los países de América Latina, donde solo un 38 % de la población afirma estar satisfecha con el funcionamiento de la democracia (*Latinobarómetro*, 2015). Algo similar sucede en Europa, aunque en este caso la satisfacción con el funcionamiento de la democracia alcanza un 50 % (*European Social Survey*, 2016).

Pero además, el ideario neoliberal ha infundido valores que han dificultado que su hegemonía sea contestada, como la defensa de la libre iniciativa individual, la libertad de enseñanza o el derecho a la propiedad privada sin limitaciones (Harvey, 2007). Para evitar que estos valores alienadores decaigan ante el miedo a la incertidumbre que abona la propia economía neoliberal, son reforzados con falsas y fantasmagóricas certidumbres, tales como el consumo masivo, el culto a la propiedad, el populismo punitivo, el crecimiento económico o la vorágine tecnológica. Ellas contribuyen a desvincular la realidad social de lo real. Como señala Zizek (2009b), se crea ese vacío que experimentan países donde reina el desorden, el deterioro ecológico y la miseria, mientras que sus informes económicos dicen que su economía es financieramente sana.

Ninguno de los valores que sostiene el ideario neoliberal —incluyendo sus refuerzos cognitivos— reconoce a la democracia como una infraestructura política de transformación social.

### *El problema de la desigualdad social*

Como se advierte de un comienzo, la extensión global de la democracia en las últimas décadas coincide con el sostenido aumento de la desigualdad de ingresos y riqueza dentro y entre países. Una desigualdad que se ha defendido, desde los espacios de difusión ideológica neoconservadores (medios de comunicación, *thinks thanks*, escuelas de negocios, organismos económicos internacionales, élites financieras), como una estructura natural de la sociedad que permite optimizar el bienestar económico. Sin

embargo, el aumento exponencial de la desigualdad puede ser una de las principales causas del retroceso o declive de la democracia.

La democracia capitalista no ha dificultado el incremento de la desigualdad debido a que ha tenido una histórica tendencia a preferir la libertad —económica— antes que la igualdad. La falta de equilibrio entre estos elementos, que quedaron enfrentados tras la imbricación de la tradición liberal con la democrática (Mouffe, 2012), es su gran deficiencia. Su difícil conciliación es también la base del enfrentamiento entre las interpretaciones liberal y popular de la democracia. La primera enfatiza en la libertad individual, mientras que la segunda lo hace en la igualdad social.

Para el liberalismo contrarrevolucionario la igualdad era la antítesis de la libertad. Así lo entendieron Hamilton *et al.*, (2004), quienes señalaron que la democracia, como sinónimo de igualitarismo, era contraria a la libertad. Específicamente, «una amenaza para la libertad económica tal como se concebía habitualmente entonces y, en particular, para el tipo de libertad representado por el derecho de propiedad» (Dahl, 2002: 4). Este temor también lo expresaba Tocqueville cuando postulaba que «mientras más democrático llegue a ser un pueblo, mayor parece ser el peligro para la libertad» (*ibid.*: 11). Tocqueville (1969) además sostuvo que la igualdad de todos los ciudadanos crearía una tendencia natural al conformismo y, a consecuencia de ello, desaparecería toda iniciativa privada. Por este motivo, para el liberalismo el gobierno debía estar sustentado en los principios de libertad y representación.

Pero la libertad liberal puede llegar a tener un cariz negativo cuando está asociada únicamente a la libertad económica y a un derecho de propiedad sin límites (Dahl, 2002). La libertad es negativa —defiende los privilegios— cuando no favorece una libre disposición de los recursos —materiales e inmateriales— y no propende al desarrollo igualitario de las capacidades de todos los individuos en la sociedad. La desigualdad aumenta como resultado «de un tipo determinado de libertad: la libertad de acumular unos recursos económicos ilimitados y de organizar la actividad económica en empresas dirigidas de manera jerárquica» (*ibid.*: 46). Esa desigualdad se puede convertir en estructural con la ayuda de una infraestructura pública que rigidice la estratificación social.

Hoy, por el contrario, igualdad y libertad se consideran elementos complementarios para el buen funcionamiento de la democracia (Merkel, 2014; PNUD, 2014; Morlino, 2015). No se entienden enfrentados, salvo que la libertad se conciba como una mera extensión del derecho a la propiedad y el libre mercado. Esta consideración, por lo demás, es compartida por los ciudadanos al relacionar la democracia a este binomio axiomático (Przeworski, 2010). Incluso, si es consultado, un individuo promedio tiende a privilegiar la igualdad sobre la libertad (véanse Montero y Morlino, 1993; Gómez *et al.*, 2010).

La igualdad, entendida como libertad positiva, está vinculada a las condiciones socioeconómicas que hacen efectiva la igualdad política de todos los ciudadanos, una especie de igualitaria libertad que fomenta la participación en los asuntos políticos. Como explican Boix y Stokes «en un esquema de redistribución más equitativo de los ingresos se ganaría apoyo democrático (el apoyo del votante medio), en vez de uno en

que la distribución fuera altamente desigual» (2003: 539). Una forma de comprobar la relevancia que esto tiene para la democracia, es cruzando y comparando los datos de participación electoral e interés por la política con el índice Gini de desigualdad. Al hacerlo se obtiene, como tendencia, que en los países menos desiguales la participación e interés por la política es mucho más alta que en los más desiguales (Alvarado-Espina, 2017).

Por consiguiente, para acercarse al ideal democrático se necesita avanzar en mayores grados de igualdad. Este es el factor que otorga la misma posibilidad de ejercer plenamente los derechos y las libertades políticas a los ciudadanos, sin que sean menoscabados por grupos privilegiados de ningún tipo (Marshall, 1997; Dahl, 2008). Para ello, es menester cierta simetría en las condiciones materiales de vida —acceso a la vivienda, desarrollo cognitivo, seguridad social—. Todos ellos son derechos sociales mínimos que garantizan una similar influencia de los ciudadanos en las decisiones de la política, expandiendo a la vez los valores de la democracia (Dahl, 2002; Inglehart, 2005). Esta es una ampliación de lo que Tocqueville (1969) denominó la *igualdad de condiciones* que permitía a cada individuo influir en la marcha de la sociedad política, en sus gobernantes y en los hábitos de los gobernados. Sin esa igualdad de condiciones, los derechos y libertades políticas se tornan irrelevantes para la conformación del poder político.

Así entendida, la igualdad —o libertad positiva— es un requisito fundamental para el autogobierno del pueblo, ayudando además a desactivar la prevaleciente alienación política de las sociedades postindustriales (Offe, 1990), al tiempo que potencia el rol emancipador que propugna el ideal democrático.

En virtud de este razonamiento, se puede establecer que mientras la libertad otorga a los individuos la oportunidad de reclamar sus derechos, la igualdad les asegura disfrutar de esa libertad sin tener que ceder en los mismos. Ambos tipos de libertad no están en conflicto ni sus valores fundamentales están enfrentados. Lo que sí parece estar en abierto conflicto con la libertad y la igualdad política es la libertad económica basada en el mercado, promovida por el ideario neoconservador, y que se reproduce debido a la actual concepción neoliberal del Estado.

## EL DOBLE DESAFÍO DE LA DEMOCRACIA

En la era neoliberal las élites corporativistas se han servido de la economía de mercado y el relato pospolítico para difundir la idea de que vivimos en una sociedad que no está estructurada por la división social o de clases (Mouffe, 2012). Su triunfo ideológico ha sido vital para ampliar el dominio del capital en las demás esferas de la distribución social, gracias a que su base contrafactual —el mercado como actividad natural de las relaciones humanas— apenas ha sido contestada por las élites políticas en las democracias consolidadas (Przeworski, 2010). Con ello, exclusión, elitismo y desigualdad se han erigido en señas de identidad de la forma en que se estructuran las relaciones sociales, culturales, políticas y económicas, vaciando de contenido a la democracia.

En este contexto, la democracia contemporánea se ha reducido a una mínima expresión de sus aspectos formales, consolidando su versión procedimental y elitista gracias a la privatización de las relaciones entre política y sociedad. Es lo que autores como Crouch (2004) han identificado como un retroceso a la etapa predemocrática. Así, su infraestructura se ha vuelto contradictoria con los dictámenes que fijan la *realidad* concreta de los individuos, siendo totalmente servil a lo *real*, que no es otra cosa que la praxis capitalista que construye la realidad social (Zizek, 2009b).

Por otra parte, la sociedad que prodiga el neoliberalismo no resulta compatible con los aspectos conformantes y sustantivos de la democracia por tres grandes motivos: a) la libertad económica neoliberal elitiza el proceso de toma de decisiones, haciéndolo cada vez más antidemocrático; b) el Estado neoliberal promueve un desarraigo de la economía de los ámbitos social y político, creando sensaciones de desasosiego e impotencia en los ciudadanos respecto a sus efectos materiales —el debate económico se aparta del conflicto político al cual pertenece—, y c) la economía neoliberal acrecienta todas las brechas de desigualdad (política, social, cognitiva, de ingresos, de género, de patrimonio), lo que a su vez (auto) excluye del sistema político a los individuos de menores recursos materiales. Este conjunto de motivos explicaría, entre otras cosas, la falta de conexión entre élites políticas y ciudadanía (espacio politizado) y de estos con los individuos desafectos (espacio despolitizado). Un fenómeno que incide en lo que Norris (2011) denomina *déficit democrático*, que es la tensión entre el ideal democrático y el juicio negativo sobre su desempeño.

Se puede afirmar, entonces, que el neoliberalismo es disfuncional a la democracia, en tanto que estructura la sociedad según una rígida jerarquía social que promueve tanto la violencia subjetiva como objetiva entre individuos y grupos. Una violencia que es subproducto de la desigualdad económica, social, política y cultural que fomenta su matriz ideológica, la cual no precisa de ningún principio democrático para funcionar ni legitimarse. De hecho, como advierte Klein (2007), a la economía neoliberal solo le basta un trauma o desastre —político, social, económico, natural— para imponer su lógica.

En definitiva, teniendo en cuenta el contexto estructural —ideología y desigualdad— que reproduce el neoliberalismo, la democracia se enfrenta a un doble desafío, si acaso se quiere evitar que su declive dé paso a regímenes residuales e ingobernables: por un lado, conseguir que estén debidamente representados todos los intereses, valores e ideas en las instituciones políticas y, por otro, que los resultados de sus procesos respondan efectivamente a las demandas mayoritarias de la sociedad.

### Referencias

- Alvarado-Espina, Eduardo. 2017. *La calidad de la democracia en España y Chile. Un análisis a partir de la desigualdad social y el elitismo político* [tesis]. Jaime Ferri Durá (dir.), Universidad Complutense de Madrid.
- Bachrach, Peter. 1973. *Crítica de la teoría elitista de la democracia*. Buenos Aires: Amorrortu.

- Barreiro, Belén. 2015. *La rebelión de las masas*. Madrid: El País.
- Battison, Robert. 2011. «The Democratic Recessions Has Turned into A Modern Zeitgeist of Democratic Reform». *Open Democracy*, 21-12-2011. Disponible en: <https://bit.ly/2KMM4xp>.
- Beck, Ulrich. 1998. *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.
- Best, Heinrich y John Higley. 2010. «Introduction: Democratic Elitism Reappraised», en Heinrich Best y John Higley (eds.), *Democratic Elitism: New Theoretical and Comparative Perspectives*. Leiden-Boston: BRILL. Disponible en: <https://doi.org/10.1163/ej.9789004179394.i-230.6>.
- Bobbio, Norberto. 1986. «Democracia y pluralismo», *Revista de Ciencia Política*, 8 (1-2): 127-137.
- Boix, Carles y Susan C. Stokes. 2003. «Endogenous Democratization», *World Politics*, 55 (4): 517-549. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/wp.2003.0019>.
- Cohen, Joshua. 2001. «Democracia y libertad», en John Elster (ed.), *La democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa.
- Collier, David y Steven Levitsky. 1997. «Democracy with adjectives. Conceptual Innovation and Comparative Research», *World Politics*, 49: 430-451. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/wp.1997.0009>.
- Crouch, Colin. 2004. *Posdemocracia*. Madrid: Taurus.
- Dahl, Robert. 1961. *Who Governs? democracy and power an american city*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert. 1992. *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.
- Dahl, Robert. 1997. *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Alianza.
- Dahl, Robert. 2002. *Democracia económica*. Barcelona: Hacer.
- Dahl, Robert. 2008. *La igualdad política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Dahl, Robert. 2012. *La democracia*. Barcelona: Ariel.
- Dahl, Robert, Giovanni Sartori y Fernando Vallespín. 1999. «El futuro de la democracia», *Claves de razón práctica*, 97: 4-9.
- Diamond, Larry, Juan J. Linz y Seymour M. Lipset. 1990. *Democracy in Developing Countries: Latin America, Volume Four*. Boulder: Lynne Rienner.
- Diamond, Larry. 2003. «¿Puede el mundo entero ser democrático?», *Revista Española de Ciencia Política*, 9: 9-38.
- Downs, Anthony. 1973. *Teoría económica de la democracia*. Madrid: Aguilar.
- Dunn, John. 2005. *Setting the People free. The story of Democracy*. Londres: Atlantic Books.
- Easton, David. 1965. *Framework for Political Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- European Social Survey. 2016. *How satisfied with th way democracy works in country*. Análisis online. Disponible en web: <http://nesstar.ess.nsd.uib.no/webview/>.
- Everson, Michelle. 2000. «Beyond the Bundesverfassungsgericht: on the necessary cunning of constitutional reasoning», en Zenon Bankowski and Andrew Scott (eds.), *The European Union and Its Order: The Legal Theory of European Integration*. Oxford: Blackwell.

- Finer, Samuel E. 1966. *Imperio Anónimo: estudio del «lobby» en Gran Bretaña*. Madrid: Tecnos.
- Frankenberg, Günter. 2011. «Teoría Crítica», *Academia*, 9 (17): 67-84.
- Fundación Alternativas. 2015. *Informe sobre la democracia en España. Reformular la política*. Madrid: Catarata.
- Giddens, Anthony. 1999. *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*. Madrid: Taurus.
- Gómez, Braulio, Irene Palacios, Manuel Pérez Yruela y Ramón Vargas-Machuca. 2010. *Calidad de la democracia en España*. Barcelona: Ariel-Planeta.
- Gramsci, Antonio. 1975. *Cartas desde la cárcel*. Madrid: Cuadernos para el diálogo.
- Habermas, Jürgen. 1989. «La soberanía popular como procedimiento», *Cuadernos Políticos*, 57: 53-69.
- Habermas, Jürgen. 1992. *Further Reflections on the Public Sphere*, en Craig Calhoun (ed.), *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge: MIT Press.
- Habermas, Jürgen, 1999. *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*. Barcelona: Paidós.
- Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay. 2004. *El Federalista X*. México DC: Fondo de Cultura Económica.
- Harvey, David. 2007. *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- Hermet, Guy. 2008. *El invierno de la democracia*. Barcelona: Los libros del lince.
- Huntington, Samuel P. 1991a. *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth century*. Norman, Oklahoma: University of Oklahoma Press.
- Huntington, Samuel P. 1991b. *El orden político en las sociedades en cambio*. Barcelona: Paidós.
- Inglehart, Ronald. 2005. «Modernización y cambio cultural: la persistencia de los valores tradicionales», *Quadens de la Mediterrània*, 5: 21-31.
- Jörke, Dirk. 2008. «Post-democracia en Europa y América Latina», *Revista de Sociología*, 22: 141-156. Disponible en: <https://doi.org/10.5354/0719-529X.2008.14488>.
- Keane, John. 1992. *Democracia y sociedad civil*. Madrid: Alianza.
- Kelsen, Hans. 1980. *Esencia y valor de la democracia*. México DC: Editora Nacional.
- Klein, Naomi. 2007. *La doctrina del shock*. Barcelona: Paidós.
- Laclau, Ernesto y Chantal Mouffe. 1987. *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Madrid: Siglo XXI.
- Latinobarómetro. 2015. Análisis online. Disponible en: <https://bit.ly/2smQNcz>.
- Levitsky, Steven y Lucan Way. 2015. «The Myth of Democratic Recession», *Journal of Democracy*, 26 (1): 45-58. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/jod.2015.0007>.
- Lijphart, Arend. 1995. *Sistemas electorales y sistemas de partidos: un estudio de 27 democracias, 1945-1990*. Madrid: CEPC.
- Lindblom, Charles E. 1997. *Politics and Markets*. Nueva York: Basic Books.
- Mainwaring, Scott y Aníbal Pérez-Liñán. 2015. «La democracia a la deriva en América Latina», *Postdata*, 2: 267-294.
- Mair, Peter. 2015. *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental*. Madrid: Alianza.



- Marshall, Thomas H. 1997. «Ciudadanía y clase social», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 79: 297-344. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/40184017>.
- Marx, Karl y Frederick Engels. 1987. *El manifiesto comunista*. Madrid: Ediciones Endymión.
- Merkel, Wolfgang. 2014. «Is capitalism compatible with democracy?», *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 8: 109-128. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s12286-014-0199-4>.
- Montero, Juan R. y Leonardo Morlino. 1993. «Legitimidad y democracia en el sur de Europa», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 64: 7-40. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/40183697>.
- Morlino, Leonardo. 2009. «La calidad de la democracia», *Claves de Razón Práctica*, 193: 26-35.
- Morlino, Leonardo. 2015. «¿Cómo analizar las calidades democráticas?», *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 10 (1): 13-36.
- Mouffe, Chantal. 1999. *El retorno de lo político*. Buenos Aires: Paidós.
- Mouffe, Chantal. 2012. *La paradoja democrática. El peligro del consenso en la política contemporánea*. Barcelona: Gedisa.
- Norris, Pippa. 2011. *Democratic Deficit. Critical Citizens Revisited*. Nueva York: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511973383>.
- O'Donnell, Guillermo. 1989. «Transiciones, continuidades y algunas paradojas», *Cuadernos Políticos*, 56: 19-36.
- O'Donnell, Guillermo, Osvaldo Iazzetta y Jorge Vargas Cullell. 2003. *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Rosario: HomoSapiens.
- Offe, Claus. 1990. *Contradicciones en el Estado del Bienestar*. Madrid: Alianza.
- Peters, B. Guy. 2003. «Dismantling and rebuilding the Weberian state», en Jack Hayward y Anand Menon (eds.), *Governing Europe*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/0199250154.003.0007>.
- PNUD. 2014. *Auditoría de la democracia. Más y mejor democracia para un Chile inclusivo*. Santiago de Chile: LOM.
- Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139172493>.
- Przeworski, Adam, Michael Alvarez, José A. Cheibud y Fernando Limongi. 1996. «What Makes Democracies Endure?», *Journal of Democracy*, 7 (1): 39-55.
- Przeworski, Adam, 2010. *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Rawls, John. 1996. *El liberalismo político*. Barcelona: Crítica.
- Roberts, Kenneth M. 2002. «Social Inequalities Without Class Cleavages in Latin America's Neoliberal Era», *Studies in Comparative International Development*, 36 (4): 3-33. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/BF02686331>.
- Rosanvallon, Pierre. 2006. *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*. París: Éditions du Seuil.



- Ruiz, Carlos. 1992. «Las teorías de la democracia y el concepto de lo político», *Revista de Ciencia Política*, 14 (1-2): 5-21
- Sartori, Giovanni. 1987. *Teoría de la democracia 1. El debate contemporáneo*. Madrid: Alianza.
- Sartori, Giovanni. 2003. *¿Qué es la democracia?* México: Taurus Alfaguara.
- Sartori, Giovanni. 2008. *La democracia en 30 lecciones*. Madrid: Taurus.
- Schaap, Andrew. 2007. «Political Theory and the Agony of Politics», *Political Studies Review*, 5: 56-74. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1478-9299.2007.00123.x>.
- Schmitter, Phillippe. 2015. «Crisis and Transition, But Not Decline», *Journal of Democracy*, 26 (1): 32-44. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/jod.2015.0004>.
- Schumpeter, Joseph. 2008. *Capitalism, socialism and democracy*. Nueva York: Harper Perennial Modern.
- Sen, Amartya. 2006. *El valor de la democracia*. Barcelona: El Viejo Topo.
- Smith, Martin. 1997. «El pluralismo», en David Marsh y Gerry Stoker (eds.), *Teoría y métodos de la ciencia política*. Madrid: Alianza.
- Stiglitz, Joseph E. 2011. *El malestar en la globalización*. Madrid: Santillana.
- Streeck, Wolfgang. 2011. «The Crises of Democratic Capitalism», *New Left Review*, 71: 5-29.
- Thatcher, Mark y Alec Stone Sweet. 2003. *The Politics of Delegation*. Londres: Frank Cass & Co. Ltd.
- The Economist. 2016. *Democracy Index*. Disponible en web: <https://bit.ly/2DV7Yr4>.
- Tilly, Charles. 2007. *Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511804922>.
- Tocqueville de, Alexis. 1969. *La democracia en América*. Madrid: Guadarrama.
- Touraine, Alain. 1991. «¿Qué es hoy la democracia?», *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 128: 273-282.
- Vargas Cullell, Jorge. 2012. «La calidad de la democracia y el estudio comparado de la democratización», en Gerardo L. Munck y Sebastián Mantilla (eds.), *La calidad de la democracia: perspectivas desde América Latina*. Quito: CELAEP.
- Zizek, Slavoj. 2009a. *En defensa de la intolerancia*. Madrid: Sequitur.
- Zizek, Slavoj. 2009b. *Sobre la violencia. Seis reflexiones marginales*. Barcelona: Paidós.

Presentado para evaluación: 1 de marzo de 2018.

Aceptado para publicación: 28 de junio de 2018.

EDUARDO ALVARADO-ESPINA

ealvaradoespina@gmail.com

Consultor e investigador asociado del Centro de Ingeniería Organizacional de la Universidad de Chile. Es licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración por la

Universidad de Concepción (Chile). Máster en Diplomacia y Relaciones Internacionales por la Escuela Diplomática y la Universidad Complutense de Madrid. Máster en Análisis Político y doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid. También es editor de la revista digital *Política Crítica*. Autor de más una treintena de artículos publicados en revistas científicas y periódicos electrónicos de España y Chile, además de dos recientes capítulos de libros: «Representación, actores políticos y *open government* ¿Una democracia deliberativa?», en *Relatos culturales de la crisis: comunicación y crítica política*, y «La desigualdad como condición estructural para un modelo de análisis de la calidad de la democracia», en *Conocimiento para la equidad social: pensando Chile globalmente*. Sus principales líneas de investigación son: teoría y calidad de la democracia, comportamiento y liderazgo político, élites políticas y cultura política en América Latina.

# ¿Por qué las políticas culturales locales no cambian? Constricciones del modelo urbano, inercia en la gestión y batallas culturales en los «gobiernos del cambio» en Madrid y Barcelona (2015-2018)

*Why do local cultural policies not change? Urban model constraints,  
management inertia and cultural battles in the «governments of change»  
in Madrid and Barcelona, 2015-18*

JOAQUIM RIUS-ULLDEMOLINS

Universitat de València

VERÒNICA GISBERT

Universitat de València

## Como citar/Citation

Rius-Ulldemolins, J. y Gisbert, V. (2018). ¿Por qué las políticas culturales locales no cambian? Constricciones del modelo urbano, inercia en la gestión y batallas culturales en los «gobiernos del cambio» en Madrid y Barcelona (2015-2018). *Revista Española de Ciencia Política*, 47, 93-122. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.47.04>

## Resumen

Desde los años ochenta, la política cultural ha sido progresivamente entendida como una herramienta para la transformación urbanística y socioeconómica de las ciudades. En este sentido, una creciente atención se ha dirigido a explicar cómo la acción pública en el ámbito cultural ha cambiado en función de los objetivos y de los discursos que la legitiman. Sin embargo, menos atención ha recibido la comprensión de los elementos que explican su continuidad y persistencia, las inercias y las resistencias al cambio de esta política pública. Asimismo, en la última década, la creciente crítica al paradigma de la ciudad creativa y a sus efectos negativos ha llevado a desarrollar una propuesta alternativa de política cultural, en el marco de la llamada «nueva política» heredera del movimiento 15M. Esta perspectiva pretende impulsar nuevas formas de entender la cultura en el ámbito local, que se ha calificado de procomún. Este artículo trata de responder a la pregunta sobre hasta qué punto se puede hablar de cambio o, por el contrario, de continuidad en el desarrollo de las políticas culturales locales en dos casos destacados donde este fenómeno ha ocurrido: Madrid y Barcelona entre 2015 y 2018. También analiza las razones estructurales de la relativa continuidad en

formas y resultados de la política cultural, a pesar de un cambio discursivo en relación con sus objetivos.

*Palabras clave:* política cultural, ciudad creativa, campo político, nueva política, Madrid, Barcelona.

### Abstract

Since the 1980s, cultural policy has been progressively understood as a tool for the urban and socio-economic transformation of cities. In this sense, an increasing attention has been addressed at explaining how public action in the cultural sphere has changed according to the objectives and discourses that legitimize it. However, less attention has been paid to understanding the elements that explain its continuity and persistence, inertias and resistances to change of this public policy. Likewise, in the last decade, the growing criticism of the creative city paradigm and its negative effects has led to develop an alternative proposal of cultural policy within the framework of the so-called «new politics» inherited from the 15M movement. This perspective tries to encourage new ways of understanding culture in the local domain, which has been described as pro-common. This article seeks to give an answer to the question about the extent to which there has been a change or, instead, continuity in the development local cultural policies in two relevant cases where this phenomenon has occurred, Madrid and Barcelona between 2015 and 2018. Moreover, it analyzes the structural reasons for the relative continuity in forms and results of the cultural policy despite a discursive change regarding its objectives.

*Keywords:* cultural policy, creative city, political field, new politics, Madrid, Barcelona

---

## INTRODUCCIÓN

¿Por qué las políticas culturales locales no cambian o lo hacen de una forma muy lenta? O más concretamente, ¿por qué cuesta tanto reorientarlas a partir de un cambio de gobierno y de programas políticos? Estas preguntas son pertinentes en varios contextos, pero especialmente en España, donde las elecciones locales del 2015 representaron un momento de cambio de tendencia en el campo político, con la victoria en una parte significativa de las principales ciudades de candidaturas ciudadanas o coaliciones que en cierta medida eran o se reclamaban herederas del 15M y apelaban a un cambio de objetivos políticos, de formas de gestión política y hasta de régimen político (Rodon and Hierro, 2016). Un cambio que expresaba los efectos económicos, la crisis de régimen político y la emergencia de una nueva generación con diferentes concepciones acerca de la política y la cultura (Antentas, 2017; Sola y Rendueles, 2018). En este contexto, activistas o académicos han tomado un papel protagonista en los nuevos gobiernos locales de estas ciudades, proponiendo un giro radical en las políticas culturales (Barcelona en Comú, 2015).

Estas demandas de cambio no eran fruto de un capricho momentáneo o de un discurso vacío, sino que partían de un diagnóstico crecientemente compartido acerca de

los límites y las disfunciones del modelo de la ciudad creativa adoptado en diferentes acentos y modalidades por las grandes ciudades españolas (Rius-Ulldemolins *et al.*, 2015; Rubio y Rius-Ulldemolins, 2015).

Sin embargo, dos años después se empieza a ver un cierto agotamiento de este plan de cambio o un cierto estancamiento en la capacidad de modificar no solo discursivamente la legitimación de las políticas culturales, sino la gestión práctica de sus instituciones y programas de actuaciones. Si los nuevos objetivos de las políticas culturales estaban claros, ¿por qué no se han podido llevar a práctica? ¿Es explicable esta continuidad por la flaqueza conceptual o contradicciones discursivas o bien debemos analizar factores relativos a la base infraestructural de las políticas culturales o a las relaciones de poder en las que se insertan? Este agotamiento del cambio es un aspecto que, si bien empieza a ser debatido en la esfera periodística —especialmente en medios digitales— o activista (Gil, 2017), y ya han empezado a formularse valiosas contribuciones al debate sobre la gestión cultural en los ayuntamientos del cambio (Barbieri, 2018), aún no se ha analizado ni interpretado de manera profunda y basada en un trabajo de campo, como intentaremos hacer en este artículo.

En general, la explicación del cambio histórico y político ha sido objeto central de las ciencias sociales, en un campo en el que los enfoques ideológicos influyen en la misma concepción o posibilidad del cambio (Sztompka, 1993). En cierta medida, la concepción de la política cultural, en su vertiente académica y cercana a la ciencia política (Gray, 2010), ha concebido el desarrollo de la política cultural como algo positivo, con un enfoque próximo al evolucionismo y a la idea de progreso, y ha generado una dinámica inflacionaria en los objetivos y los medios empleada en ella (Urfalino, 1984). Sin embargo, la percepción de su cara oscura o los efectos no deseados (Rius-Ulldemolins *et al.*, 2017), y un enfoque más crítico fundado en los estudios culturales, se ha desarrollado desde los años ochenta (Gray, 2010). Este enfoque ha entroncado con los debates sobre los efectos segregadores o elitistas de las políticas culturales desarrollado por los estudios urbanos (Peck, 2005; Martí-Costa y Pradel i Miquel, 2012).

Asimismo, el cambio en las políticas culturales ha sido previamente estudiado por algunos autores en sus causas sobre todo exógenas y en relación con el campo político (Shockley, 2011; Barbieri, 2012; Barbieri, 2015). Sin embargo, en menor medida han sido abordadas en sus factores endógenos y en la lógica de la relación con el campo cultural y la gobernanza local (Saint-Pierre, 2003; Gray, 2008), que es el factor en el que se ahondará en este artículo. Además, a partir de la concepción de la política cultural como sistema de relaciones y dependencias en el marco local (Rius-Ulldemolins y Martínez Illa, 2016; Patricio Mulero y Rius-Ulldemolins, 2017), este artículo pretende estudiar los agentes y factores que explican el porqué de la inercia y la continuidad, en el marco de unos factores políticos, al menos en apariencia, inestables y cambiantes.

Los casos de Madrid y Barcelona son relevantes para debatir esta cuestión, por su interés como objeto de estudio del cambio político y el cambio en las políticas culturales. Se trata de las dos mayores ciudades del Estado español, con una gran presencia

de sectores e industrias culturales (Méndez *et al.*, 2012), y que han desarrollado dos modelos de política cultural diferenciados. Sin embargo, en ambos casos este ámbito de gestión pública (y su importancia en la economía y la gobernanza local) ha aumentado considerablemente las dos últimas décadas (Rius-Ulldemolins y Sánchez, 2015).

De la misma forma, en ambos casos se produjo un cambio en el gobierno municipal en los comicios celebrados en 2015, en los que dos candidaturas de la llamada nueva política heredera del 15M se hicieron con las riendas del gobierno local (Antentas, 2017). En este contexto, se generó un debate sobre la necesidad del cambio del modelo de política cultural en el marco del cambio social y urbano. Estas circunstancias y características convierten los dos casos en relevantes y su comparación en una herramienta para contrastar las hipótesis sobre el cambio en la política cultural local. Para desarrollar este análisis, se ha procedido a analizar el contexto político-administrativo y el desarrollo del modelo local de la política cultural, los objetivos marcados por los gobiernos del cambio y su relación con factores y agentes exógenos como son el sistema político y los agentes de los sectores culturales. Posteriormente, se han elegido las dimensiones más significativas de sus factores endógenos, como la forma de gestión y de las prioridades presupuestarias<sup>1</sup>.

El análisis de este artículo está basado en la combinación de diferentes fuentes: en primer lugar, el trabajo realizado en una investigación sobre la financiación y la evolución de las políticas culturales en el Estado español financiada por la Fundación Alternativas en la que se combinó una metodología de análisis de los presupuestos y la realización de grupos de discusión (Rubio Arostegui *et al.*, 2014)<sup>2</sup>. En segundo lugar,

- 
1. Evidentemente, no se pretende en este artículo agotar todas las dimensiones de análisis que podrían incluir un estudio de subcasos referidos a experiencias de autogestión o políticas sectoriales concretas como bibliotecas, teatro, etc., pero entendemos que se consigue trazar un primer balance acerca de la posibilidad y alcance del cambio en la política cultural en este periodo.
  2. En el marco de este proyecto se realizaron en 2014 dos grupos de discusión, uno en Madrid y otro en Barcelona, para debatir acerca de las prioridades y la financiación de la política cultural. En ellos participaron los siguientes expertos y agentes clave sobre la política y la gestión cultural: Fátima Anllo (Universidad Complutense de Madrid), Antonio Ariño (Universitat de València), Antonio Ávila Álvarez (Federación de Gremios de Editores de España), Jordi Baltà (Interarts), Lluís Bonet (Universitat de Barcelona), Javier Brun González (Ayuntamiento de Huesca), Rubén Caravaca (Asociación de Gestores Culturales de la Comunidad de Madrid), Jorge Fernández León (Ayuntamiento de Gijón), Juan Antonio Hormigón Blánquez (Asociación de Directores de Escena de España), Àngel Mestres (Trànsit Projectes), Jordi Pascual Pascual (UGLC-Agenda 21 de la cultura), Cristina Ramírez (Ayuntamiento de San Fernando de Henares), César Rendueles (Universidad Complutense de Madrid), Francisco Rodríguez Peinado (Asociación de Autores de Cómic de España), Yolanda Romero Gómez (Asociación de Directores de Arte Contemporáneo en España), Joan Subirats (Universitat Autònoma de Barcelona), Juan Alberto Torres Larumbe (Federación Estatal de Compañías y Empresas Profesionales de Danza) y Fernando Victoria de Lecea (Iberrota Films). Aunque los objetos de estudio no fueron exclusivamente Madrid y Barcelona, estos dos casos, por su relevancia, fueron objeto de debate y forman parte del análisis de caso en sus bases y desarrollos anteriores al cambio en 2015.

esta investigación ha sido actualizada a partir del análisis de contenido de los programas de gobierno, las memorias de realizaciones y los datos presupuestarios y de ejecución en Madrid y en Barcelona. En el caso de Madrid hemos consultado los datos proporcionados por el *Anuario Estadístico* y los mapas estratégicos del Ayuntamiento de Madrid, portal de transparencia de la empresa municipal Madrid Destino, empresa mixta Club de Campo Villa de Madrid y Ayuntamiento de Madrid y la web del Observatorio de la Ciudad<sup>3</sup>. En relación con el caso de Barcelona se han consultado y analizado los datos proporcionados por la *Gaceta Municipal*, el *Anuario Estadístico del Ajuntament de Barcelona*, las *Memorias del Instituto de Cultura de Barcelona* y la página web del Observatorio de Datos Culturales de Barcelona<sup>4</sup>.

El objetivo de este artículo es analizar la compleja y no siempre evidente relación entre cambio político y cambio en las políticas culturales locales. Para ello, en primer lugar, tomaremos en consideración las transformaciones de las políticas culturales y sus objetivos, debatiendo los factores y agentes que explican los cambios y proponiendo una nueva perspectiva al respecto. A continuación, examinaremos los casos de Madrid y Barcelona entre 2015 y 2018 —los años en que se produce la entrada de los llamados «Ayuntamientos del cambio»—, analizando en profundidad los cambios (o la ausencia de ellos) en la política cultural local y contrastando con ello nuestra hipótesis de los factores que los explican. Finalmente, en las conclusiones realizaremos un breve balance comparando los dos casos y avanzando los límites y perspectivas de los hallazgos para posteriores investigaciones respecto al cambio político y el cambio de las políticas culturales.

## POLÍTICAS CULTURALES, CAMBIO POLÍTICO Y CAMBIO SOCIAL

Después de su invención en los años cincuenta, las políticas culturales se han consolidado como un ámbito cada vez más significativo de la intervención pública, primero en los países avanzados (Urfalino, 1996) y posteriormente en países en vías de desarrollo (Bustamante, 2015). Esta creciente centralidad se explica en parte por la mayor relevancia económica de las industrias creativas y de la dimensión cultural y simbólica de los productos, especialmente aquellos que se asocian con la marca territorial (Scott, 2010; Williams y Currid-Halkett, 2011). De este modo, la creciente importancia del turismo en general y del turismo cultural en particular para las grandes ciudades ha convertido a las infraestructuras culturales y la política cultural en

3. Pueden consultarse las fuentes en los siguientes enlaces: Observatorio de la Ciudad (<https://bit.ly/2yLtE6J>); *Estadísticas del Ayuntamiento de Madrid* (<https://bit.ly/2JYnkti>); *Portal de Transparencia del Ayuntamiento de Madrid* (<https://bit.ly/2n5rcyf>); Madrid Destino (<https://bit.ly/2tJRl9N>), y Club de Campo Villa de Madrid (<http://transparencia.ccvm.es/>).

4. Pueden consultarse las fuentes en los siguientes enlaces: *Gaceta Municipal* (<https://bit.ly/2I-wMdLs>); *Estadística Ajuntament* (<https://bit.ly/2tIl3fz>); *Memòries de l'Institut de Cultura* (<https://bit.ly/2lEprlQ>), y *Barcelona dades de cultura* (<https://bit.ly/2N2dHFq>).



grandes polos de atracción y generadoras de un discurso de marca atractivo en el exterior (Evans, 2003; Rius-Ulldemolins, 2014). Sin embargo, este floreciente interés por la cultura de las élites políticas y económicas no fue acompañado de una política cultural que otorgara mayor autonomía al sector cultural, sino que, al contrario, las ayudas al sector cultural han servido para instrumentalizar, es decir, poner la cultura y los creadores al servicio de los objetivos habitualmente económicos y urbanísticos (Rius-Ulldemolins y Zamorano, 2015), lo que ha generado un creciente malestar entre los sectores creativos y los movimientos sociales (Martí-Costa y Pradel i Miquel, 2012; Sánchez Belando y Rius-Ulldemolins, 2014).

Finalmente, la crisis económica y la austeridad han desballeestado en gran parte las políticas culturales, especialmente en el sur de Europa, generando un importante debate sobre los objetivos, la legitimidad y los resultados de la acción cultural pública (Rubio Arostegui *et al.*, 2014).

Por todo ello, ha surgido con fuerza, a nivel internacional en general, y en el Estado español en particular, la idea de la necesidad de refundar la política cultural (McGuigan, 2004). Una corriente ha defendido la necesidad de orientar la política cultural hacia la integración social (Belfiore, 2009; Connolly, 2013). Sin embargo, otra corriente especialmente influyente en el Estado español, pero presente a nivel internacional, ha tendido a reconceptualizar la política cultural como una herramienta de antagonismo político antihegemónica que permitiría construir un espacio común, ni privado ni público, en el que los movimientos sociales ganarían el control de las instituciones culturales (Arora, 2015; Gilmore, 2017; Barbieri, 2018). Sin pretender entrar en un debate y conceptualización teórica de esta orientación, este paradigma del procomún —como sí han hecho los autores citados anteriormente— se presenta como un cambio radical, a pesar de retomar gran parte de los postulados de la democracia cultural relativista y contracultural de los setenta (Moulin, 1997). Este además se presenta como un paradigma alternativo a la orientación neoliberal de la política cultural dirigido a la promoción de las industrias culturales y creativas (Gattinger y St. Pierre, 2010; Murray y Marontate, 2010), pero también de las políticas socialdemócratas orientadas a democratización cultural y la protección social de los creadores organizada por el Estado de bienestar (Menger, 1991; 2005).

Por otra parte, a diferencia de otras corrientes políticas, los movimientos sociales originados a raíz del 15M y la nueva política en general otorgan, si no un papel central, una importancia significativa a los aspectos culturales y simbólicos, en concordancia con una presencia de intermediarios culturales en el sentido amplio de la palabra. Una visión que les otorga la capacidad de manipular objetos culturales y símbolos, así como los aspectos simbólicos e identitarios en la estrategia política (Levi, 2012; Antentas, 2017). De acuerdo con ello, la visión del rol de la política cultural en este contexto es central como herramienta fundamental en la lucha por la hegemonía. Se trata de una idea que ha permeado en el análisis de la política cultural como una herramienta ideológica y en una visión de que son las ideas y los discursos las que marcan la evolución de las políticas culturales (Barbieri, 2012). No obstante, si bien la política cultural puede considerarse como un discurso utópico que se convierte en práctica reformista en

la segunda mitad del siglo xx (Dubois, 1999), también es verdad que esta, como otras políticas públicas, son fruto de otros factores y agentes y no solamente de su evolución discursiva, como destacan los analistas del cambio social (Aguilar, 2001).

Sin embargo, esta apuesta por la política cultural procomún se enfrenta a diversos obstáculos conceptuales e institucionales. Por una parte, la política cultural puede interpretarse efectivamente como una arena de lucha política por la hegemonía en términos gramscianos, pero también puede concebirse de modo contrario, como una herramienta de control y normalización por parte del Estado, tal y como se ha hecho desde los estudios culturales (Gray, 2010). Además, por otra parte, desde una perspectiva menos cargada valorativamente y más empíricamente contrastable se puede analizar la política cultural como una acción condicionada por diversos factores y agentes que establecen diversos niveles de definición de objetivos y problemáticas sociopolíticas que son diversas y diferenciadas. Por todo ello, una de las características de la política cultural es su carácter plural y ambiguo en los objetivos —y no dirigido a un solo objetivo contrahegemónico o de dominación—, su débil racionalización en términos weberianos de ajuste de los medios a los fines (normalmente, unos fines muy elevados y unos medios para alcanzarlos notablemente más reducidos), así como su pluralidad y en cierto modo contradicción en sus objetivos al conjugar elitismo artístico con populismo cultural (Moulin, 1997; Dubois, 1999). En este caso, la interpretación de la política cultural no puede presuponer encontrar un solo objetivo como en el paradigma interpretativo anterior, orientado a la dominación o el control, sino un juego plural de conceptualizaciones e intereses, a veces conjugados de forma incoherente y sin conflictos aparentes, y otras veces —la mayoría— representando formas de conflicto larvado o regulado de forma institucional y, menos frecuentemente, en pugna abierta y en el espacio mediático.

Por todo ello, en este artículo partimos de cuatro condicionantes que explican la persistencia y la ausencia o la dificultad del cambio social en el campo de las políticas culturales. En primer lugar, uno de los marcos más potentes en los que se ha encuadrado la política cultural desde los años noventa ha sido el de la ciudad creativa (Landry y Bianchini, 1995), a partir del cual los gobiernos regionales y locales han basado buena parte de sus estrategias emprendedoras para planificar su desarrollo y su capacidad competitiva a nivel estatal e internacional (Menger, 2010). A pesar de su creciente crítica por su gestión elitista, su carácter instrumentalizador de la cultura y sus efectos socialmente dualizadores y gentrificadores, este paradigma no ha sido abandonado, sino muchas veces escondido bajo retóricas de sostenibilidad y participación cultural (Sánchez et al., 2013).

Por ello, podemos decir que el marco de la ciudad creativa, aun siendo criticado, sigue vigente y no se ha retornado ni mucho menos al marco nacional de difusión de los bienes culturales consagrados, típico de la modernidad avanzadas y del desarrollo de la economía fordista y del desarrollo del Estado del bienestar de posguerra (Urfalino, 1996; Dubois, 2016).

En segundo lugar, la política cultural regional y local no se desarrolla en el vacío institucional, sino que existen unos marcos constitucionales y políticos que

condicionan las posibilidades de actuación. Asimismo, estos marcos comprometen a las diferentes administraciones entre ellas, al existir financiaciones cruzadas o compromisos institucionales en la gestión de instituciones culturales. Por todo ello, podemos afirmar que la política cultural es un sistema estructurado de relaciones en el que la autonomía completa de una administración para cambiar sus objetivos no existe, al menos a corto plazo (Rius-Ulldemolins y Martínez Illa, 2016; Patricio Mulero y Rius-Ulldemolins, 2017). Por todo ello, el conjunto de agentes públicos (Gobiernos federales o centrales, otros Gobiernos regionales o locales, la UE o los organismos internacionales como la UNESCO) influyen de forma creciente en la política cultural en una relación que va de la cooperación a la competencia abierta (Gray, 2004; Rius-Ulldemolins *et al.*, 2012; Rosi, 2014; Vos, 2017).

En tercer lugar, existe en la política cultural como en otros sectores de las políticas públicas una intensa tendencia a la inercia administrativa por razones organizativas como el isomorfismo institucional entre las Administraciones públicas y sus agencias, que provoca que las instituciones culturales (museos, auditorios, centros de arte, etc.) se comporten de una forma igual de burocrática que sus titulares, limitando con ello su capacidad de cambio (Gray y Wingfield, 2011; Rius-Ulldemolins, 2014a). Asimismo, esta inercia viene reforzada también por la tradicional independencia de las instituciones culturales, que han basado en el capital simbólico de sus directores artísticos una herramienta para resistirse a los intentos de intervención de los responsables políticos y para enfocar estas instituciones a los objetivos de prestigio artístico y para resistirse a los intentos de alinear estas agencias públicas con intereses de valor público (Rius-Ulldemolins, 2013). En este sentido, los cambios en los responsables políticos y los programas de reforma de estas tienen escasa influencia, al menos a corto plazo (Rius-Ulldemolins y Rubio, 2013). Asimismo, en la política cultural existen —aunque pequeños económicamente— influentes *lobbys* del sector cultural que condicionan la política cultural y, por lo tanto, constituyen una inercia alrededor de los intereses creados respecto a las ayudas públicas (Rubio Arostegui, 2014; Rius-Ulldemolins y Martínez Illa, 2016).

Y, por último, la política cultural ha ganado centralidad en las últimas décadas en relación a su importancia como sector económico y por su papel clave en las estrategias locales de regeneración y *branding* urbano y el turismo, lo que la ha resituado en un lugar central en la agenda política. Ello ha comportado efectos beneficiosos para atraer una mayor atención de la agenda pública, pero ha conllevado que sus actuaciones se hayan convertido en foco de atención política y mediática (Rius-Ulldemolins y Zamorano, 2015; Rubio y Rius-Ulldemolins, 2015). Asimismo, con ello los partidos políticos han situado en la lógica competitiva electoral a los sectores culturales afines como objetivo de protección y de recursos simbólicos para su construcción discursiva y a los no afines como sectores objeto de críticas y de castigos en términos presupuestarios, reproduciendo así la lógica clientelar en diversos sectores políticos (Rius-Ulldemolins y Martínez Illa, 2016; Rius-Ulldemolins *et al.*, 2017).

En definitiva, en este artículo nos proponemos demostrar la fuerza de la herencia recibida y de la inercia histórica como factor interpretativo de las políticas culturales,

una hipótesis ya avanzada por Menger (2011): «En los países que han desarrollado vigorosamente su política cultural después de medio siglo, la intervención se ha desarrollado en gran medida por adición y sedimentación, y muy poco por sustitución radical de objetivos y de prioridad de presupuestarias, por lo que concierne a los grandes pilares de la intervención». Esta inercia no solo se explica por factores exógenos —la estabilidad institucional— o endógenos como la inercia del marco explicativo, sino también, como indica Dubois (2016), por la pervivencia de la legitimidad del capital simbólico del campo artístico que fomenta las políticas de la democracia cultural como difusión de la cultura. Una política que, aunque puesta en duda por los recientes cambios en el ámbito digital, continúa en buena parte basada en las políticas clásicas de difusión cultural dirigida a las capas medias de la población (Ariño Villarroya, 2010).

Por otra parte, esta política pública dista de ser coherente y racionalmente orientada a causa del carácter difuso de su objeto de promoción, lo que comporta numerosas limitaciones y barreras organizativas al cambio (Gray, 2009). Asimismo, podemos ver cómo a nivel periodístico, o por parte de ciertos sectores, se exagera la magnitud del cambio, por ejemplo respecto a la reorientación neoliberal de las políticas culturales de las últimas décadas (Gattinger y St. Pierre, 2010; Murray y Marontate, 2010; Hesmondhalgh *et al.*, 2015). Por todo ello, entendemos que la relación entre cambio político y política cultural no ha sido suficientemente estudiada al centrarse mayoritariamente en el cambio y no la persistencia. Sin embargo, como observa Nisbet, en la historia humana —y ello puede aplicarse a la política cultural también— es más común la persistencia que el cambio (Nisbet y Kuhn, 1993). Por ello, a continuación mostraremos cómo en los casos de Madrid y Barcelona los cambios discursivos en la política cultural en las grandes ciudades no han ido acompañados de un cambio equivalente en sus dimensiones organizativas y sistémicas.

## CAMBIO POLÍTICO, SISTEMA CULTURAL Y CAMBIO EN LAS POLÍTICAS CULTURALES: EL PESO DE LOS MODELOS HEREDADOS

### *Madrid: el peso de la capitalidad y las batallas culturales*

#### a. Situación de partida: contexto político-administrativo y sistema cultural

Madrid constituye hoy en día una capital cultural debido a su concentración de patrimonio cultural, sectores y actividad cultural profesional. Su dinámica viene muy condicionada por tres elementos: a) su condición de capital de un Estado que, a pesar de ser descentralizado, concentra las instancias de poder político y económico; b) la creciente concentración de la industria cultural y creativa, y c) también una creciente concentración de sectores y profesionales creativos.

En primer lugar, por lo tanto, su sistema local de política cultural viene muy caracterizado por su proximidad con los poderes del Estado. Así, la inmensa mayoría de las

grandes instituciones culturales de la Administración General del Estado, al que esta administración le dedicaba en 2013 unos 114 millones de euros, concentraba la gran mayoría de los recursos aportados a las instituciones culturales españolas y un 23% del total de su gasto cultural ministerial (Rius-Uldemollins y Zamorano, 2014). Esta presencia del Estado, que podemos entender como continuadora del mecenazgo real de la Ilustración tardía, ha facilitado en gran manera que la política cultural desarrollada en la capital española haya sido del tipo centroeuropeo definido por Zimmer y Toepfer (1996), es decir, con una gran presencia y legitimidad de la alta cultura, muy centralizada y dirigista y poco impermeable a la influencia de la sociedad civil.

De manera paralela, podemos afirmar que la política cultural local no ha sido en Madrid una prioridad. Como analiza Rubio Arostegui (2003; 2005) el desarrollo de la política cultural en Madrid desde los años ochenta se caracteriza por tres elementos: a) un fenómeno de *path dependence* en el que la gestión cultural autonómica y local está muy condicionada por la presencia de las estructuras del Ministerio de Cultura en la ciudad; b) una gran influencia de los sectores artísticos profesionales (especialmente las artes escénicas) en las decisiones y prioridades culturales, y c) un alto grado de consenso en torno a los objetivos, al no existir un debate identitario como en otras comunidades autónomas y articularse un cierto consenso sobre las grandes líneas de desarrollo entre los dos grandes partidos de gobierno (PSOE y PP) en los tres niveles de Administraciones públicas en Madrid, local, autonómico y estatal (Rubio Arostegui, 2012). Una unanimidad que en la actualidad ha sido caracterizado como la «cultura de la transición» (Martínez, 2012), un paradigma de política cultural que enfatiza el consenso en torno al régimen del 78 y que habría marginado a la cultura crítica con sus olvidos históricos, compromisos políticos y renunciadas sociales. Fue a través de este acuerdo como Madrid se potenció como capital cultural desde los años ochenta, a partir de la conocida movida madrileña, una dinamización cultural de carácter apolítico, y se consolidó en los años noventa con la liberalización, desarrollo y concentración de las industrias culturales y mediáticas en la capital del Estado.

Este proceso desbancará a Barcelona, que había sido la punta de lanza cultural y lugar de introducción de las vanguardias en el contexto cultural español (Bouzada, 2007). Esta transformación se vio reflejada, por ejemplo, con la capitalidad artística conseguida a partir de la feria cultural ARCO impulsada por IFEMA, el Ayuntamiento y la Comunidad de Madrid, que impulsó y simbolizó la modernización y dinamización de la escena artística madrileña a partir de los años ochenta (Ramoneda, 1997). Fueron, sin duda, factores de carácter económico y político los más influyentes en este cambio. Entre ellos destacan la concentración en Madrid de las sedes de las corporaciones multinacionales y financieras que tradicionalmente han desarrollado una labor de mecenazgo en las artes visuales; la presencia de las grandes instituciones culturales del Ministerio de Cultura con importantes presupuestos para la adquisición de obras, que compran en las galerías de arte de esa ciudad (UAGAE, 2002), etc. Si a este liderazgo simbólico en la innovación artística, le unimos la aglomeración en Madrid de un 30 % de los efectivos de profesiones creativas (especialmente de aquellos relacionados con las industrias culturales, como la industria audiovisual con un 34 % y la

industria editorial con un 38,47 %) y de la práctica totalidad de las sedes de los grupos mediáticos privados, podemos comprender la importancia del sector cultural en la ciudad de Madrid (Méndez *et al.*, 2012).

#### b. Orientación de la política cultural local desde el año dos mil

Uno de los desarrollos recientes destacables de la política cultural local de la capital del Estado es el Plan Estratégico de Cultura de Madrid 2012-2015 (PECAM), que significaría, al menos sobre el papel, una evolución del modelo de planificación cultural en las grandes ciudades. A diferencia de sus planes estratégicos culturales en Barcelona (1999 y 2006), sus antecedentes en planificación en grandes ciudades de España, adoptó una orientación inclusiva de diversos actores sociales, al menos en lo discursivo. Así pues, a diferencia de los planes estratégicos de Barcelona, más orientados a la participación sectorial, el PECAM se manifestaba favorable a experiencias de «abajo hacia arriba» como las de La Tabacalera de Lavapiés, el Campo de Cebada, Medialab Prado o Esta es una Plaza (PECAM, 2012-2015).

Si en el caso barcelonés el Plan Estratégico de 1999 surgió de una comprensión de la cultura como recurso para las políticas de desarrollo urbano y en una nueva etapa de la política cultural caracterizada por alianzas pública-privadas en la movilización de la cultura (ICUB, 1999), el Plan Estratégico de Cultura de Madrid se dirigió más a una potenciación de la capacidad de generar valor cultural a partir de otorgar espacios de libertad a los creadores en los que pudieron desarrollar un *coworking* multidisciplinar e innovador (Ayuntamiento de Madrid, 2012). Sin embargo, aunque la mayoría de estos espacios eran autogestionados por colectivos vinculados al procomún, no contaban con un acuerdo a medio o largo plazo por parte de las Administraciones públicas. Ello conllevó que espacios como Medialab Prado, con una reputación importante dentro del campo de los espacios de innovación cultural y social, vieran amenazada su continuidad. Así, en marzo de 2014, el Ayuntamiento de Madrid del PP tomó la decisión de desahuciar al colectivo que lo gestionaba y cederlo a la empresa Telefónica para poder desarrollar su proyecto Open Future, consistente en la creación de un clúster creativo y tecnológico, mostrando así su debilidad frente a instrumentalizaciones partidistas y corporativas de estas iniciativas. Esta decisión del Gobierno local, liderado por Ana Botella, generó una oleada de críticas que consideraban la transmisión de poderes como una privatización opaca de un espacio público. Con esta argumentación, los colectivos culturales y los movimientos sociales consiguieron paralizar el proyecto. Podemos ver por lo tanto cómo en el marco del Gobierno del PP se desarrollaron de forma contradictoria algunas experiencias participativas, aunque siempre en una situación dependiente de las decisiones *top-down* de los responsables políticos.

Sin embargo, el giro neoliberal en la política cultural local durante el mandato popular parece claro en la forma de implementar la política cultural y sus prioridades de gasto. Desde el año 2013, el Área de las Artes incorporó las competencias de Deportes y Turismo. Ello en sí no constituye un tipo de agregación inusual en política cultural, pero sí lo es el hecho que gran parte de los fondos se destinaban a la empresa



Madrid Destino Cultura Turismo y Negocios. Esta empresa, surgida de la fusión de Madrid Arte y Cultura S. A. (MACSA) absorbió a Madrid Visitors and Convention Bureau S. A. (empresa encargada de la promoción del turismo y los congresos empresariales y profesionales), y cuenta con un presupuesto de 54 millones de euros, es decir, el 51 % del gasto del área que alcanza en 2014 los 105 millones (y el 96 % del capítulo IV de transferencias), de los que una parte sustancial están destinados a promoción económica y no a actividades propiamente culturales (Ayuntamiento de Madrid, 2013). Asimismo, su fusión con la empresa Madrid Espacios y Congresos S. A., que gestiona espacios polivalentes, representó una mayor disolución de los objetivos de la política cultural.

c. El cambio político en 2015 y obstáculos exógenos al cambio de las políticas culturales locales

Esta dinámica de instrumentalización económica de la cultura parecía que iba a cambiar después de la victoria de Ahora Madrid en los comicios locales del 2015 y el surgimiento de un Gobierno de coalición de izquierdas con el PSOE. Ya en la toma de posesión de algunos concejales de Ahora Madrid se explicitaba este afán de cambio, mediante la expresión utilizada en el siglo XVI por la revuelta campesina liderada por Thomas Müntzer *omnia sunt comunia*. Entre estos se encontraba Guillermo Zapata, el edil elegido por Manuela Carmena, alcaldesa de Madrid, para gestionar la cultura de la capital del Estado. Zapata era un activista y creador del espacio autogestionado El Patio Maravillas, uno de los espacios comunes más significativos de Madrid y que cerró sus puertas en julio de 2017, una década después de su nacimiento. No obstante, su mandato tan solo duró dos días, ya que Carmena lo destituyó tras hacerse públicos unos tuits de humor negro lanzados por el concejal años antes, convirtiéndose, a la vez, en el primer desacuerdo importante en el seno del recién inaugurado «ayuntamiento del cambio».

Así pues, este fue el primer titular protagonizado por la gestión del Área de Cultura del nuevo Gobierno local madrileño. El discurso de la cultura de lo común, la democratización cultural, la descentralización, que encontramos en diferentes documentos de Ahora Madrid, como en su programa electoral o el mapa estratégico de sus políticas culturales, ha sido empañado en primer lugar por los desacuerdos internos, las decisiones políticas controvertidas y la continuidad de ciertas dinámicas de gestión administrativa, y en segundo lugar no ha ido acompañado de una financiación cultural adecuada en los presupuestos municipales.

Asimismo, la gestión cultural de la capital ha concentrado buena parte de los ataques de la prensa de la capital, en buena medida hostil al nuevo Gobierno, generando lo que se ha llamado «guerras culturales». De este modo, la concejala de Cultura Celia Mayer ha sido objeto de numerosas polémicas. En las navidades de 2015, fueron muy criticados los trajes que los Reyes Magos exhibieron en la cabalgata de la ciudad y meses después saltó a la opinión pública la llamada «crisis de los titiriteros», la cual llevó a prisión a los miembros de una compañía de teatro del guiñol por



enaltecimiento del terrorismo, cuya causa fue finalmente archivada. La aplicación de la Ley de Memoria Histórica por Mayer tampoco estuvo exenta de polémica. La concejala ordenó retirar monumentos franquistas de la capital de manera unilateral, sin que el Ayuntamiento hubiese desarrollado una normativa municipal que indicase cómo aplicar esta legislación. Para evitar convertir estas actuaciones en una enésima «batalla cultural» la alcaldesa retiró estas competencias del Área de Cultura. Pero, la gota que colmó el vaso fue la decisión de los directivos de Madrid Destino, bajo la aprobación de la edil, de quitar los nombres de los dramaturgos Max Aub y Fernando Arrabal a dos pabellones dedicados al teatro de texto del centro de arte municipal Matadero. Esta decisión vino motivada por el cambio de temática de las salas donde la nueva dirección del Matadero quería impulsar una programación centrada en las «artes vivas»; danza urbana, *performances* y disciplinas experimentales. Las críticas generadas por esta decisión, sobre todo en el sector teatral —uno de los sectores con más poder en las dinámicas culturales de la capital— derivó finalmente en la destitución de Celia Mayer como responsable del Área de Cultura, asumiendo esta responsabilidad la propia alcaldesa.

d. El cambio en la política cultural local a partir de 2015: alcance de la transformación y limitaciones endógenas al cambio

En términos generales presupuestarios se puede observar una lenta mejoría en los presupuestos culturales. En el último periodo del Gobierno local del PP (2011-2014) estos no superaron los 130 millones de euros, un 2,6% respecto del total de presupuestos del Ayuntamiento de Madrid. Por el contrario, a partir del 2015 se observa una lenta pero continuada mejoría en términos absolutos, hasta alcanzar los 159,3 millones de euros en 2017 y un porcentaje de media en el periodo de 2015 a 2017 de un 3,3 %, es decir, 0,7 décimas más de esfuerzo cultural en el gasto local público en la capital del Estado (Ayuntamiento de Madrid, 2018). Sin embargo, si observamos no tanto el cuánto sino el cómo se implementa el gasto cultural, observamos una significativa continuidad.

En primer lugar, uno de los focos de la política cultural local ha sido la empresa Madrid Destino, que había recibido no pocas críticas por parte de los miembros de la candidatura de los comunes por considerarla una gran organización vertical y orientación neoliberal (Rowan, 2015). Esta empresa municipal gestionó 53,3 millones de euros el año 2016, es decir, el 31,7 % del presupuesto total de cultura del Ayuntamiento de Madrid. Desde su nacimiento en el año 2014, Madrid Destino es una pieza clave de la gestión cultural de la ciudad y, en consecuencia, no solo sus partidas dentro de los presupuestos han ido incrementándose, sino que el nuevo Ayuntamiento le ha encomendado la organización de nuevas actividades culturales en la ciudad<sup>5</sup>. Sin embargo, pese a la subida presupuestaria comentada, el porcentaje que

---

5. *Cuentas anuales Madrid Destino, 2015* (<https://bit.ly/2KqdEIB>).

gestiona Madrid Destino del total de presupuesto de cultura no ha variado en gran medida desde que se creó: 31,7 % en 2014, 29,9 % en 2015, 36,07 % en 2016, mientras que para 2017 se prevé un 31,7 % (Ayuntamiento de Madrid, 2018). Celia Mayer, consciente de la centralidad de la empresa, se puso como objetivo su reorganización orgánica y directiva para que esta se reorientase hacia la cultura promulgada por Ahora Madrid, es decir, desde una perspectiva del «bien común». Sin embargo, durante los dos años que Mayer lideró el Área de Cultura, lo único que consiguió fueron críticas y presiones desde la oposición política del consistorio, lo que dio como resultado despidos, destituciones y abandonos desde el organigrama directivo y gestor de Madrid Destino.

Ciertamente, se ha intentado transformar la organización y se ha aplicado una de las propuestas de «potenciar la iniciativa ciudadana en el uso de espacios e infraestructuras, la programación de contenidos y la organización de eventos en las instalaciones municipales<sup>6</sup>». Con ese propósito nace Imagina Madrid<sup>7</sup>, un programa impulsado por Intermediae (otra de los espacios gestionados por Madrid Destino). Este proyecto pone en marcha procesos de creación colectiva entre la ciudadanía y el tejido artístico, para transformar nueve lugares públicos de la ciudad mediante la intervención urbana y la activación cultural sin olvidar su historia e identidad, convirtiendo el espacio público en un laboratorio. Además, los espacios elegidos para su transformación están situados en distritos periféricos, que pretenden descentralizar la cultura construyendo una ciudad policéntrica.

Siguiendo con la descentralización de la cultura como uno de los principios rectores de las políticas culturales del Gobierno de la capital, desde el Área de Cultura se adoptó, con la intención de rediseñarlo y ampliar su alcance, un programa del anterior Gobierno del PP: ¡Madrid Activa! Entre los objetivos de este programa está el de «potenciar la cultura de proximidad apoyando nuevas propuestas y nuevos espacios para la cultura en la búsqueda del equilibrio territorial desarrollando una actividad cultural dinámica y plural que atienda a la mayor diversidad de intereses». Para tal fin el Ayuntamiento de Madrid presupuestó 3,4 millones para el ejercicio 2017 y en el anuncio de la convocatoria para la presentación de las propuestas culturales por parte de las personas creadoras y productoras, se explicaba la ampliación de las áreas de creación con respecto a anteriores convocatorias. No obstante, tanto en la edición del 2016 como en la actual, los procesos de evaluación y publicación de resultados del concurso público generado por ¡Madrid Activa! han sido largos y tediosos, lo que ha suscitado nuevamente críticas tanto de los sectores y personas participantes como de las empresas. El Área de Cultura aludió a problemas jurídicos-administrativos junto a normativos para justificar la demora de resultados, ya que la legislación para contratación de personal heredada por el PP dificulta y, en ocasiones, obstaculiza el fluir del Área y los proyectos propuestos. Al mismo tiempo, otras iniciativas muestran un

---

6. Programa electoral Ahora Madrid, pto. 3.4.2. c.

7. <https://www.imagina-madrid.es/es>.

contraste entre discurso y actuaciones: este es el caso de la creación de equipamientos como el programa DAM, orientado a la excelencia pedagógica artística al alcance de la ciudadanía<sup>8</sup>, y que representa un caso de cómo el discurso de innovación y excelencia desarrollado —siendo la excelencia pedagógica algo esencialmente elitista, destinado para maestros o profesionales de las artes escénicas— entra en conflicto con un objetivo democratizador para todos los públicos.

Ciertamente, el esfuerzo democratizador en lo cultural y la potenciación de la cultura de proximidad se han visto reflejados en su inversión en bibliotecas y el gasto cultural en los distritos. Actualmente, la red de bibliotecas públicas de Madrid cuenta 32 equipamientos de titularidad municipal y 16 de titularidad autonómica. El Ayuntamiento de Madrid ha presupuestado en 2017 4,2 millones para ocho nuevas bibliotecas y entre sus objetivos está renovar y ampliar las exposiciones y actividades en estos equipamientos culturales. Así, el Gobierno de Madrid tiene previsto gastar 8,37 euros por habitante en bibliotecas públicas y patrimonio bibliográfico, incrementando en una media de 1 euro más la cantidad en relación con los cinco años anteriores. No obstante, el gasto cultural por habitante sigue siendo muy inferior respecto a otras ciudades como Barcelona (Ministerio de Educación y Cultura, 2016).

En cuanto a las actividades culturales, una parte importante de las cuales son gestionadas desde los propios distritos, han descendido considerablemente en los últimos cinco años. Así, observamos que en el ejercicio 2011 fueron destinados 78,5 millones de euros a actividades culturales, de los cuales 33 109 793 eran gestionados por los distritos, es decir, un 44,53 % del total. A partir de este año empieza un descenso que llega a su máxima bajada en el 2014 con un presupuesto de 29,5 millones de euros, de los cuales el 81,28 % (23 518 110 euros) es gestionado desde los distritos y el 19,14 % (6 767 110 euros) por el Ayuntamiento. Durante los siguientes ejercicios (2015-2017) hay una mejoría, hasta llegar a los 50,7 millones de euros presupuestados para el actual 2017, de los cuales está previsto que los propios distritos gestionen 35 906 921 (70,77 %). En definitiva, el gasto de los distritos aumenta en cifras generales, recuperando el gasto anterior a 2011, pero no en términos porcentuales, con lo que no parece reflejar la prioridad del gasto en cultura de proximidad.

Finalmente, desde la llegada al Gobierno de Carmena y su equipo, las cantidades presupuestadas para el Área de Cultura se han incrementado paulatinamente con respecto al Gobierno liderado por Ana Botella. En 2016 las cantidades destinadas a cultura aumentaron un 12,6 % respecto al 2015, pasando de 108,5 millones de euros a 122,2. Sin embargo, pese a que esta cantidad es la más alta en los últimos cinco años, se queda muy por debajo de los 161,6 millones de euros que se gastaron en 2011. No obstante, la cifra del gasto público en cultura no nos muestra adecuadamente la importancia de las políticas culturales para un Gobierno si no evaluamos el porcentaje que ocupa en el global del presupuesto. Así vemos que, pese al discurso empleado por la

---

8. DAM. Centro de Innovación Pedagógica en Danza, Artes Escénicas y Música (<https://bit.ly/2Kw2JNB>).

nueva política en el Ayuntamiento madrileño, las cantidades destinadas a cultura en 2016 apenas llega al 3.98 % sobre el total presupuestario.

En definitiva, el análisis de las cifras y los discursos desarrollados sobre la política cultural nos muestran una clara intención inicial de realizar cambios importantes que, finalmente, por diferentes causas exógenas y endógenas no han llegado a materializarse, creando frustraciones y más conflictos, no solo dentro del propio consistorio, sino también entre los sectores y la opinión pública. Desde el consistorio se avanza hacia nuevas políticas culturales, pero encuentran muchos obstáculos administrativos, económicos y también ideológicos. En el programa de Ahora Madrid encontramos dos propuestas que abogaban por «crear nuevos protocolos y procedimientos administrativos (licencias, reglamentos, trámites, concursos, convocatorias) para una gestión de la cultura más ágil, flexible, transparente», pero también por «crear una Concejalía de Cultura independiente [...] dotada de presupuesto suficiente, adaptando sus órganos de gobierno a una gestión transparente y democrática» ninguna de estas propuestas han sido puestas en marcha y tal vez serían facilitadoras de nuevas políticas culturales.

### *Barcelona: el modelo como constreñimiento*

#### a. Situación de partida: contexto político-administrativo y sistema cultural

La ciudad de Barcelona es internacionalmente conocida por haber desarrollado un modelo de ciudad liderado por el Gobierno local, con el objetivo de transformarla económica, social y culturalmente después del franquismo (González, 2011; Rius-Ulldemolins y Sánchez, 2015). Asimismo, se ha analizado el impulso modernizador de la ciudad bajo los sucesivos Gobiernos socialistas, inicialmente de orientación socialdemócrata en los ochenta y posteriormente con una orientación más socioliberal en los noventa y dos mil (Marshall, 2000). El Gobierno local se caracterizó en sus primeras etapas por la aplicación de un urbanismo socialmente inclusivo en los barrios periféricos de un centro históricamente degradado (Rius-Ulldemolins, 2014), con una utilización destacada de la cultura para la regeneración urbana (Subirós, 1999, J. Rius-Ulldemolins, 2006).

Para algunos, el modelo Barcelona es un modelo de éxito en el que se combinaron de forma acertada renovación urbana y planificación cultural (Subirós, 1999). Sin embargo, desde su formulación como modelo, diversos autores han desarrollado diferentes críticas por la deriva mercantilista, elitista y autoritaria del modelo (Degen y García, 2012).

Políticamente, la ciudad de Barcelona ha estado dominada por el partido socialista tras la dictadura franquista: las primeras elecciones municipales democráticas de 1979 dieron la victoria al Partido de los Socialistas de Catalunya (PSC), pero tuvo que gobernar en alianza con los comunistas (PSUC). Sin embargo, a partir de los años ochenta los socialistas gobernaron la ciudad con cómodas mayorías y de forma ininterrumpida hasta 2011. En este año, se interrumpe esta etapa con la victoria de

Convergencia i Unió, una coalición de la derecha conservadora y catalanista. Sin embargo, esta etapa dura poco tiempo y en las elecciones de 2015 el partido liderado por Ada Colau, Barcelona en Comú (BEC), fue el primer partido en las elecciones, y de 2016 a 2017 ha gobernado en coalición con el PSC. A finales de 2017 rompe este pacto y vuelve a gobernar en solitario.

#### b. Orientación de la política cultural local desde el año dos mil

El modelo Barcelona de políticas culturales se caracteriza por: a) el liderazgo de la Administración local muy por encima de la definición competencial en cultura y que se evidencia a nivel organizativo, presupuestario y en la gobernanza de las instituciones culturales; b) la utilización de la regeneración urbana como oportunidad de desarrollo de una mayor gobernanza cultural; c) la utilización de grandes eventos y años temáticos para ganar centralidad social para el sector cultural; d) creciente importancia de la cultura en la planificación estratégica local y la elaboración de planes estratégicos culturales como factor de potenciación de la cooperación público-privada y del desarrollo de los sectores culturales en su conjunto, y e) la institucionalización de la participación ciudadana en cultura con la cogestión de equipamientos de proximidad o el establecimiento de mecanismos consultivos como los consejos de las artes, inspirados en el modelo anglosajón de *arm's lenght* (Rius-Ulldemolins y Rubio, 2013). Por ello, analizaremos ahora diferentes casos que nos servirán como casos significativos de análisis de las diferentes dimensiones del modelo Barcelona de política cultural: la agencialización y centralidad de la política cultural, las organizaciones culturales nacionales, los planes estratégicos, la regeneración urbana y la creación del clúster cultural del barrio del Raval, el Fórum de las Culturas 2004, los centros culturales de proximidad y el Consejo de la Cultura (Sánchez Belando y Rius-Ulldemolins, 2014, J. Rius-Ulldemolins y Sánchez, 2015).

#### c. El cambio político en 2015 y obstáculos exógenos al cambio de las políticas culturales locales

La entrada en el nuevo Gobierno en 2015 fue tomada con inquietud, especialmente por aquellos sectores relacionados con las grandes instituciones e industrias culturales de la ciudad, que tenían recortes significativos de financiación, en concordancia con las críticas desarrolladas por el núcleo de cultura del nuevo partido de Barcelona en Comú, que los tachaba de elitistas y neoliberales y apostaba por una cultura en común, concretada en la autogestión de los centros culturales y centros cívicos, en la mejora de las condiciones laborales en los equipamientos culturales para los creadores y en la transformación del Consejo de la Cultura Local en un órgano decisorio y gestor de políticas y no consultivo como es actualmente (Barcelona en Comú, 2015).

Dentro de esta campaña crítica se alinearon sectores de la élite ciudadana y sectores mediáticos locales importantes (Barranco *et al.*, 2015), lo que generó una inquietud y parálisis en el nuevo Gobierno, necesitado de apoyos por su situación minoritaria en

el pleno municipal. Para responder a esta situación de incertidumbre, que duró más de tres meses sin nuevo responsable cultural, se acabó nombrando como comisionada (pero no regidora, es decir, sin ser miembro del Gobierno) a Berta Sureda<sup>9</sup>. Esta no era en absoluto desconocida en el mundo de la política cultural al haber ostentado diversas responsabilidades —como gerente del CCCB— durante el mandato socialista. Este nombramiento fue considerado como una primera renuncia a un cambio radical en la política cultural y, en este contexto enrarecido, Sureda empezó un tímido programa de cambios en la gestión cultural. Sin embargo, antes de fructificar y a solo un año de haber iniciado el proyecto, fue destituida en julio de 2016 y acabó con ello el mandato de los comunes en cultura.

La razón principal de esta destitución fue en gran parte la necesidad de alcanzar pactos de gobierno con otras fuerzas, en este caso el PSC. Sin embargo, este cambio refleja asimismo la dificultad de pasar de la teoría a la práctica en el marco de una debilidad política y la inercia del modelo cultural y la importancia concedida a la cultura por parte de otros sectores políticos como los socialistas como parte integrante de su modelo de ciudad. Todo ello se vio reflejado en que el nuevo teniente de alcalde y jefe de filas socialistas quisiera asumir personalmente la responsabilidad de cultura, promoviéndola otra vez al rango de regidora —perdida durante el breve mandato de los comunes— e incluyéndola en su cartera de Empresa e Innovación. Inmediatamente expuso 34 medidas de choque para la cultura. Finalmente, Collboni decretó que el nuevo gerente del ICUB y, por lo tanto, jefe ejecutivo en el Área Cultural, sería Xavier Marcé, antiguo responsable del Instituto de Industrias Culturales autonómico durante el mandato socialista y, posteriormente, alto directivo de una de las empresas más importantes en las industrias culturales de la ciudad y presidente de la patronal de las artes escénicas catalana ADETCA<sup>10</sup>.

Sin embargo, «los tiempos habían cambiado» y este nombramiento generó un elevado malestar en Barcelona en Comú y los sectores culturales que habían apoyado la candidatura, que denunciaron el carácter a favor de las empresas de este responsable y sus conflictos de intereses al representar un caso de puerta giratoria en la gestión pública. Este cambio de la cartera de Gobierno generó una protesta por parte de las asociaciones de profesionales de la cultura por lo que juzgaban una injerencia de las empresas privadas, la falta de control y transparencia de los concursos de los festivales

---

9. Berta Sureda, miembro de la lista electoral de Ada Colau en 2015, dista de ser una *outsider* de la política cultural y su trayectoria va ligada durante los últimos veinte años a la gestión pública de la cultura en diversas responsabilidades ligadas al entorno socialista: empezó como coordinadora de exposiciones del Instituto de Promoción Urbanística (1988) y la Olimpiada Cultural (1989-1992) y, también, de actividades escénicas del Festival de Otoño y el Festival de las Artes de Barcelona. También trabajó como responsable de actividades culturales del Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona durante el mandato de Josep Ramoneda, y durante el mandato de la socialista Caterina Mieras estuvo al frente de la Entidad Autónoma de Difusión Cultural del Departamento de Cultura de la Generalitat de Catalunya.

10. Associació d'Empreses de Teatre de Catalunya (ADETCA).

e instituciones culturales de la ciudad y la precariedad de los trabajadores independientes de la cultura. El manifiesto, que recibió 1400 adhesiones, reflejaba la frustración por el abandono del Gobierno de Colau de todo intento de transformación de fondo del modelo de política cultural y lo que ellos interpretaban como una traición de los comunes respecto de las promesas respecto de una política cultural más favorable al sector «neobohemio» (Treballadors/es independents de la cultura, 2016). Frente a estas protestas, el PSC nominalmente paralizó el nombramiento de Marcè como director del ICUB, pero fue nombrado meses después como asesor especial del alcalde para dirigir políticamente el área y asistir a las reuniones en nombre del Ayuntamiento (ICUB, 2017). Es decir, de forma discreta los sectores culturales con mayor peso económico y político retomaron el control de la agenda pública de la cultura.

d. El cambio en la política cultural local a partir de 2015: alcance de la transformación y limitaciones endógenas al cambio

Una característica del modelo Barcelona de política cultural es su alto grado de agencialización, desarrollado para garantizar su independencia de los ciclos políticos, dotarla de flexibilidad en la gestión y aproximarla al sector privado lucrativo y no lucrativo. Después de su creación, el Instituto de Cultura de Barcelona (ICUB) pasará de gestionar el 14 % en 1990 al 85 % el 2000, porcentaje que se ha mantenido estable con leves oscilaciones hasta 2016, debido al nivel de inversión que gestiona directamente el Ayuntamiento (Ajuntament de Barcelona, 1980-2017). En cuanto a la centralidad de la cultura en la agenda política local, tras una etapa de descenso desde 2010, podemos observar un ligero aumento en el periodo de 2014-2017, en el que se estabiliza con un 5,3 % de media. Por tanto, las variaciones en la importancia concedida a la cultura y el porcentaje de gasto cultural no parecen ir ligado a consideraciones ideológicas de los Gobiernos, sino en gran parte a la coyuntura económica y presupuestaria del Gobierno local.

Esta estabilidad viene confirmada por el volumen y las prioridades del gasto cultural. En términos generales, podemos observar un leve aumento del gasto cultural, que en el periodo convergente entre 2011-2014 fue de un 4,9 % del global del presupuesto del Ayuntamiento de Barcelona. A partir de 2015 el presupuesto aumenta desde los 136,6 millones de euros hasta los 147,8 en 2017. Sin embargo, el aumento del porcentaje en relación con el presupuesto global en el periodo 2015-2017 es de tan solo 0,4 décimas, un 5,3 % del total. Por una parte, podemos ver la primacía en el gasto en los grandes equipamientos culturales bajo la forma de consorcios y fundaciones orientados a la promoción de la alta cultura. En estos se gastó en 2001 23,3 millones de euros (25,8 %), mientras que en 2010 la cifra aumentó hasta los 32,3 millones (28,2 % del total). Esta cifra siguió ascendiendo hasta los 35,2 millones en 2014 (26,6 % del total) en la etapa de la derecha, pero tampoco bajó ya en la etapa de Barcelona en Comú, hasta alcanzar la cifra récord de 35,2 millones (28,2% del total) en 2016. Con ello se evidencia que la asociación entre Gobiernos de la derecha, con un menor gasto cultural, o bien Gobiernos de nueva izquierda, con un gasto



cultural menos orientado a las instituciones de la élite cultural, no ejecutan grandes cambios en la práctica presupuestaria. Por el contrario, observamos una continua estabilidad e inercia y, si acaso, una tendencia incrementalista a largo plazo. En el otro espectro de la política cultural, en el ámbito de la participación y de la cultura de proximidad más cercana al paradigma de la democracia cultural defendida por el izquierdismo antiautoritario (Urfalino, 1996), los cambios tampoco son muy sustantivos: desde 2010 el gasto efectuado en el programa de Centros Cívicos supera los 11,5 millones de euros y llega a su máximo en 2017 con un gasto de 15,2 millones. Si analizamos la media del gasto en cultura de proximidad en relación con el periodo de gobierno podemos observar cómo se observa una cierta progresión: 8,6 % en el último periodo del PSC (2010-2011); 9,7 % en el periodo de CiU (2012-2015), y en el de BEC sube tres décimas hasta llegar al 10%. Podemos observar, por lo tanto, una leve variación incrementalista, especialmente en el gobierno de BEC, pero que se detecta tanto en Gobiernos de derecha como de izquierda. En este caso, por lo tanto, nos encontramos con un programa que genera consenso entre los diferentes equipos de gobierno de la cultura de la ciudad.

Por otra parte, los grandes equipamientos culturales muestran cómo en el modelo que se ha configurado de política cultural, el Gobierno local ha ejercido un rol de liderazgo y cómo se ha establecido un sistema de gobernanza multinivel junto con el Departamento de Cultura y el Ministerio de Cultura (Rius-Ulldemolins, 2014b). Muestra de ello es que el Ayuntamiento de Barcelona, sin tener competencias específicas que le obliguen a ello, aporta casi la mitad que el Gobierno autonómico, unos 30,2 millones (un 22 %) <sup>11</sup>. Además, el Ayuntamiento de Barcelona está presente en las estructuras de gobernanza de diez de los doce equipamientos nacionales (Auditori, Centre de Cultura Contemporànea de Barcelona, Fundació Antoni Tàpies, Fundació Miró, Liceu, Museu d'Art Contemporani de Barcelona, Mercat de les Flors, MNAC, Palau de la Música, Teatre Lliure, Teatre Nacional de Catalunya). Esta configuración sitúa al Ayuntamiento de Barcelona con un rol de gran centralidad, pero también le resta en gran medida capacidad de control y discrecionalidad en la gestión cultural (Rius-Ulldemolins, 2014b).

Las formas de la gestión cultural revelan muchas veces de forma más fidedigna las orientaciones y las prioridades de la política cultural que los discursos. En concordancia, el análisis del organigrama de la política cultural barcelonesa muestra una elevada coherencia y continuidad con una tendencia de fondo: el organismo autónomo gestor ha ido incorporando cada vez más competencias siguiendo esta estrategia culturalista en términos de la relevancia concedida a la cultura y de la necesidad

---

11. Los datos presupuestarios que manejamos proceden de diferentes fuentes: en el caso del Departamento de Cultura de la Generalitat, de sus *Memorias* anuales (Departament de Cultura, 2011) y de las *Estadísticas Culturales* (Departament de Cultura, 2012). En el caso de la Diputación de Barcelona, de las *Memorias* de la institución (Diputació de Barcelona, 2010), y en el caso del Ayuntamiento de Barcelona, del *Anuario Estadístico* (Ajuntament de Barcelona, 2011).

de impregnar la política cultural. Por ello, a partir de su creación a mediados de los años noventa, ha incorporado las diversas competencias culturales del Ayuntamiento que en muchos otros Gobiernos locales conforman concejalías autónomas, como son las fiestas y patrimonio (incorporadas el 1995), los proyectos estratégicos culturales de ciudad (Fórum de las Culturas 2004 o la candidatura a Ciudad de la Literatura en 2012-2016) y desde 2011 la gestión del importante programa de Centros Cívicos (57 centros en toda la ciudad). En todo caso, de 1997 a 2011 el organigrama se reorganiza en diversas ocasiones, pero sigue en esencia respondiendo a la idea de una gestión integral, desde la cultura patrimonial a la creación contemporánea; de la cultura de la proximidad y festiva a las grandes instituciones culturales. De hecho, la entrada del equipo de CiU no comportará cambios sustantivos, con la única excepción de la creación de una Dirección de Creatividad e Innovación, siguiendo la lógica de la ciudad creativa coherente con una perspectiva emprendedora que comparten socialdemocracia y derecha liberal acerca de la cultura (Hesmondhalgh *et al.*, 2015). Con el cambio de Gobierno en 2015 se barajó la posibilidad de dividir en dos la gestión cultural: un ámbito que reuniera la gestión de promoción cultural y los grandes equipamientos culturales, y otro ámbito orientado a la participación cultural, más próximo al programa del nuevo equipo. Sin embargo, esta división fue duramente contestada por algunos sectores del ámbito cultural y finalmente se descartó.

Hay que decir que durante este último periodo se ha abandonado la política de los grandes eventos, desarrollada durante veinte años (Rius-Ulldemolins y Sánchez, 2015), con la renuncia a construir en Monjuïc un nuevo museo de Arquitectura que formara la explanada de los museos, y también se ha llevado a cabo una mayor transparencia en los concursos públicos y las subvenciones, que son publicadas íntegramente (Observatori dades culturals, 2017). No obstante, en global, hasta el momento ninguno de los equipos de gobierno —los comunes o el Gobierno socialista— serán recordados por sus realizaciones, al menos no de momento, aunque la ruptura del pacto de Gobierno entre comunes y socialistas y el nombramiento en 2018 del académico Joan Subirats como Comisionado de la Cultura y su programa de «politización de la cultura» y la potenciación de las redes de cultura de proximidad, abre un interrogante a un año de las elecciones de 2019 sobre la posibilidad de un nuevo giro en la política cultural local (Cervantes, 2018). Sin embargo, actualmente este mandato será más recordado por las batallas culturales en las que se han visto inmersos —o han provocado para tapar la ausencia de actuaciones según el punto de vista que se tome— en relación con cuestiones de debate de representaciones simbólicas (como la exhibición de la estatua de Franco o bien el envío de libros a Trump). Sin embargo, no se puede olvidar que uno de los mayores éxitos culturales de la ciudad, la proclamación por la UNESCO como miembro de la Red Europea de Ciudades Creativas, ha sido una iniciativa surgida de la Universidad de Barcelona, iniciada en el mandato convergente, continuada por los comunes y otorgada otra vez durante el breve mandato socialista (Ajuntament de Barcelona, 2015; Patricio Mulero y Rius-Ulldemolins, 2017).

## CONCLUSIONES

La crisis económica y financiera ha tenido un impacto muy grande en muchos ámbitos de las sociedades avanzadas y, especialmente, en la esfera cultural. A las incertidumbres de los procesos de digitalización de los sectores culturales se ha sumado en Europa una debilitación de la política cultural, que se ha mostrado con toda su crudeza en el sur de Europa con caídas muy pronunciadas en los presupuestos destinados a la misma y con la eliminación de líneas enteras de actuación pública en cultura (Rubio Arostegui *et al.*, 2014). Asimismo, el optimismo del paradigma de la ciudad creativa, basado en la idea de los efectos benéficos de la cultura para la planificación urbana, el desarrollo social y la cohesión local, ha dejado un rastro de proyectos fallidos, despilfarro de dinero público y barrios gentrificados (Rius-Ulldemolins *et al.*, 2017). Todo ello ha reforzado la diagnosis del agotamiento de los paradigmas clásicos de la política cultural y ha contribuido a la idea de la necesidad de repensar la metasy legitimidad de la política cultural (McGuigan, 2004; Rubio y Rius-Ulldemolins, 2015).

En este contexto, hemos visto emerger con fuerza una corriente, especialmente en las grandes ciudades del Estado español, que ha tendido a reconceptualizar la política cultural como un espacio común y una herramienta de transformación social. A partir de 2015, esta corriente cristalizó en candidaturas de los *comunes* que alcanzaron las alcaldías de ciudades como Madrid y Barcelona, donde parecía que se abría un profundo ímpetu de cambio que transformaría la relación entre cultura, ciudad y ciudadanía. Sin embargo, dos años después del inicio de esta etapa, el balance es bastante pobre: los presupuestos en ambas ciudades muestran una gran continuidad en sus líneas maestras, una permanencia del gasto principalmente orientado a las grandes organizaciones e instituciones de alta cultura y aumentos moderados de gasto en acción cultural de proximidad. La gestión cultural también sigue adoptando a grandes rasgos formas muy parecidas de externalización en entes públicos de difícil control por parte de los responsables políticos y con escasa participación ciudadana. Finalmente, las experiencias en la introducción de autogestión o gestión comunitaria han sido muy secundarias y no han afectado al núcleo de la política cultural, que sigue desarrollándose en buena medida según los paradigmas anteriores. En ambos casos se observa el triunfo de la inercia sobre el cambio. Por tanto, era necesario analizar por qué las políticas culturales no han cambiado, o no lo han hecho en concordancia con las ambiciosas intenciones de los nuevos responsables locales.

La respuesta a los límites del cambio de las políticas culturales tal como podemos ver en la tabla 1 no es sencilla y unívoca: en ambos casos podemos encontrar factores externos como el corsé que impone el paradigma de la ciudad creativa en sus usos como parte de la marca de la ciudad, en el turismo o bien por la mayor presencia y capacidad de *lobby* de las industrias creativas hacia la gobernanza local. Por otra parte, la cultura se ha convertido en un elemento destacado en las guerras culturales que los adversarios de estos Gobiernos han utilizado contra los nuevos responsables de las políticas culturales, forzando una cierta parálisis de sus proyectos de cambio. Sin embargo, no debemos menospreciar los efectos de los factores internos en el cambio:

TABLA I.

COMPARACIÓN DE LA SITUACIÓN DE PARTIDA Y DESARROLLO DE LA POLÍTICA CULTURAL. FACTORES EXÓGENOS Y ENDÓGENOS COMO LIMITACIONES AL CAMBIO (2014-2018)

	<b>Madrid</b>	<b>Barcelona</b>
Situación de partida	Inicialmente la política cultural no es un sector relevante en la agenda local. Se destaca el peso del Ministerio y las instituciones estatales. Iniciativas de autogestión cultural que parten o son animadas por los movimientos sociales.	Centralidad de la cultural en el modelo Barcelona. Liderazgo del Ayuntamiento. Articulación y rivalidad entre administraciones. Ausencia de participación de los movimientos sociales en la gestión cultural.
El cambio en la política cultural	El programa de Ahora Madrid parte de una crítica al neoliberalismo del anterior modelo y la fusión entre cultura y promoción económica y turística. Parte de las experiencias autogestionarias como modelo que extender y una voluntad de politización de la política cultural.	El programa de Barcelona en Comú parte de una crítica al paradigma emprendedor y se propone fomentar la cultura común y abandonar la instrumentalización económica y turística de la cultura.
Obstáculos exógenos al cambio	Inestabilidad y fricciones en Gobierno de coalición. Batallas culturales con la oposición y la prensa. Polémicas en relación con la libertad de expresión, dimisiones forzadas. Enfrentamiento con el sector de las artes escénicas.	Rivalidad entre Barcelona en Comú y el PSC por el control del área de cultura. Inestabilidad política y de los equipos directivos. Batallas culturales en torno a elementos identitarios.
Obstáculos endógenos al cambio	Dificultad en el desmontaje de las estructuras empresariales de gestión como Madrid Destino. Avances lentos y modestos en las políticas de descentralización y democratización de las políticas culturales. Ausencia de avances en autogestión.	Inercia en la organización de las políticas culturales por el ente gestor (ICUB) y las grandes instituciones culturales. Dificultad en traducir operativamente las orientaciones políticas procomún.

Fuente: elaboración propia.

la transformación de los objetivos de una política cultural pasa necesariamente por la transformación también de los organigramas y presupuestos, y en este punto estos nuevos Gobiernos se han enfrentado a grandes organismos producto de fusiones anteriores que imponen una complejidad e inercia en la gestión cultural pública, y que no han sabido redimensionar y reenfocar hacia sus objetivos de favorecer una mayor participación ciudadana. Los discursos críticos hacia la ciudad creativa y por la creación de espacios procomún, por innovadores y potencialmente transformadores que fueran, no han ofrecido una alternativa a las lógicas de la promoción de la alta cultura, a la promoción de las industrias culturales o la lógica de la redistribución y difusión de

la política cultural anterior. Así, el énfasis en la política cultural procomún como un tercer espacio entre el sector público y el privado bajo fórmulas de autogestión ha servido para poner en crisis los esquemas tradicionales de gestión pública de la cultura (Barbieri, 2018), pero ha sido poco útil para reenfocar todo el sistema de la política cultural, más allá de un énfasis en las herramientas clásicas de la democracia cultural (centros culturales y bibliotecas) y de fomentar a experiencias —innovadoras, pero relativamente aisladas— de participación social en la gestión cultural.

Por último, no podemos acabar sin destacar la necesidad de continuar analizando de forma global y longitudinal las políticas culturales locales, no solamente a partir de los discursos y las realizaciones más destacadas (usualmente grandes equipamientos), sino centrándonos en el cambio o continuidad de sus dimensiones estructurales (factores de fondo que explican la organización interna y la distribución presupuestaria del gasto cultural) y sistémicas (relaciones entre agentes). Finalmente, una investigación comparativa de otros grandes municipios —como Valencia, Zaragoza o Santiago de Compostela que, entre otros, conforman los llamados «ayuntamientos del cambio»— ayudaría a reforzar o refutar estos hallazgos sobre el escaso cambio y la continuidad destacable de las políticas culturales locales a corto y medio plazo, a pesar de los cambios de orientación política de los Gobiernos.

### Referencias

- Aguilar, Salvador. 2001. *Ordre i desordre: manual d'estructura i canvi de les societats*. Barcelona: Hacer.
- Ajuntament de Barcelona. 1980-2017. *Pressupostos de l'Ajuntament de Barcelona. Gaseta Municipal*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- Ajuntament de Barcelona. 2011. *Anuari Estadístic de la Ciutat de Barcelona*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- Ajuntament de Barcelona. 2015. *Barcelona Ciutat de la Literatura. Candidatura per a la Xarxa de Ciutats Creatives UNESCO*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- Antentas, Josep Maria. 2017. «Podemos and the Spanish political crisis», *Labor History*, 58: 468-489. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/0023656X.2017.1255544>.
- Ariño Villarroya, Antonio. 2010. *Prácticas culturales en España : desde los años sesenta hasta la actualidad*. Barcelona: Ariel.
- Arora, Payal. 2015. «Usurping Public Leisure Space for Protest: Social Activism in the Digital and Material Commons», *Space and Culture*, 18: 55-68. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1206331213517609>.
- Ayuntamiento de Madrid. 2012. *Hacia el Plan Estratégico de Cultura de Madrid 2012-2015*. Madrid: Ayuntamiento de Madrid.
- Ayuntamiento de Madrid. 2013. *Proyecto de presupuestos 2014*. Madrid: Ayuntamiento de Madrid.
- Ayuntamiento de Madrid. 2018. *Presupuestos Abiertos del Ayuntamiento de Madrid*. Madrid: Ayuntamiento de Madrid.

- Barbieri, Nicolás. 2012. «Why does cultural policy change? Policy discourse and policy subsystem: a case study of the evolution of cultural policy in Catalonia», *International Journal of Cultural Policy*, 18: 13-30. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/10286632.2011.567329>.
- Barbieri, Nicolás. 2015. «A narrative-interactionist approach to policy change analysis: lessons from a case study of the cultural policy domain in Catalonia», *Critical Policy Studies*, 9: 434-453. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/19460171.2015.1014519>.
- Barbieri, Nicolás. 2018. «Políticas culturales en los ayuntamientos del cambio. ¿Hacia unas políticas públicas de lo común?», *Periferica*, 18: 183-191.
- Barcelona en Comú. 2015. «Gestió pública de la cultura. De la cultura com a recurs a la cultura com a bé comú», *2es Jornades de l'eix de Cultura Barcelona en Comú*, Centre Cívic Casinet d'Hostafrancs.
- Barranco, Justo, Maricel Chavaría y Teresa Sesé. 2015. «La cultura de Ada Colau», *La Vanguardia*, 26/05/2015.
- Belfiore, Eleonora. 2009. «On bullshit in cultural policy practice and research: notes from the British case», *International Journal of Cultural Policy*, 15: 343-359. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/10286630902806080>.
- Bouzada, Xan. 2007. «El campo del arte en la génesis de las políticas culturales. Poder y gobernanza en la gestión pública del arte», *Política y Sociedad*, 44: 39-55.
- Bustamante, Mauricio. 2015. «Les politiques culturelles dans le monde. Comparaisons et circulations de modèles nationaux d'action culturelle dans les années 1980», *Actes de la recherche en sciences sociales*, 206-207: 156-173. Disponible en: <https://doi.org/10.3917/arss.206.0156>.
- Cervantes, Xavier. 2018. «Joan Subirats: «Hem de polititzar el debat sobre cultura». El nou responsable de l'Icub promou una biennial de cultura i pensament a la tardor», *Ara*, 25/01/2018.
- Connolly, Mark Gerard. 2013. «The “Liverpool model(s)”: cultural planning, Liverpool and Capital of Culture 2008», *International Journal of Cultural Policy*, 19: 162-181. Disponible en : <https://doi.org/10.1080/10286632.2011.638982>.
- Degen, Mónica y Marisol García. 2012. «The Transformation of the Barcelona Model?: An Analysis of Culture, Urban Regeneration and Governance», *International Journal of Urban and Regional Research*, 36: 1022-1038. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2012.01152.x>.
- Departament de Cultura. 2011. *Memoria del Departament de Cultura 2010*. Barcelona: Departament de Cultura, Generalitat de Catalunya.
- Departament de Cultura. 2012. *Estadístiques Culturals de Catalunya*. Barcelona: Departament de Cultura, Generalitat de Catalunya.
- Diputació de Barcelona. 2010. *Memòria*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Dubois, Vincent. 1999. *La politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'intervention publique*. París: Belin.
- Dubois, Vincent. 2016. «The «French model» and its «crisi»: ambitions, ambiguities and challenges of cultural policy», *Debats. Journal on Culture, Power and Society*, Annual Review 1: 81-97. Disponible en: <https://doi.org/10.28939/iam.debats-en.2016-7>.



- Evans, Graeme. 2003. «Hard-Branding the cultural city-from Prado to Prada», *International Journal of Urban and Regional Research*, 27: 417-440. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1468-2427.00455>.
- Gattinger, Monica y Diane St. Pierre. 2010. «The “Neoliberal Turn” in Provincial Cultural Policy and Administration in Québec and Ontario: The Emergence of “Quasi-Neoliberal” Approaches», *Canadian Journal of Communication*, 35: 279-302. Disponible en: <https://doi.org/10.22230/cjc.2010v35n2a2185>.
- Gil, Andrés. 2017. «Manuela Carmena sentencia la concejalía de Cultura: del “omnia sunt communia” al relevo de Celia Mayer», *El Diario*, 15-03-2017.
- Gilmore, Abigail. 2017. «The park and the commons: vernacular spaces for everyday participation and cultural value», *Cultural Trends*, 26: 34-46. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09548963.2017.1274358>.
- González, Sara. 2011. «Bilbao and Barcelona “in Motion”. How Urban Regeneration “Models” Travel and Mutate in the Global Flows of Policy Tourism», *Urban Studies*, 48: 1397-1418. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0042098010374510>.
- Gray, Clive. 2004. «Joining-Up or Tagging On? The Arts, Cultural Planning and the View From Below», *Public Policy and Administration*, 19: 38-49. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/095207670401900206>.
- Gray, Clive. 2008. «Instrumental policies: causes, consequences, museums and galleries», *Cultural Trends*, 17: 209-222. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09548960802615349>.
- Gray, Clive. 2009. «Managing cultural policy: pitfalls and prospects», *Public Administration*, 87: 574-585. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2008.01748.x>.
- Gray, Clive. 2010. «Analysing cultural policy: incorrigibly plural or ontologically incompatible?», *International Journal of Cultural Policy*, 16: 215-230. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/10286630902935160>.
- Gray, Clive y Melvin Wingfield. 2011. «Are governmental culture departments important? An empirical investigation», *International Journal of Cultural Policy*, 17: 590-604. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/10286632.2010.549559>.
- Hesmondhalgh, David, Melissa Nisbett, Kate Oakley y David Lee. 2015. «Were New Labour’s cultural policies neo-liberal?», *International Journal of Cultural Policy*, 21: 97-114.
- ICUB. 2017. *Organigrama ICUB*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- Landry, Charles y Franco Bianchini. 1995. *The creative city*. Londres: Demos.
- Levi, Simona et al. (ed.). 2012. *Tecnopolítica, internet y r-evoluciones. Sobre la centralidad de redes digitales en el #15M*. Barcelona: Icaria.
- Marshall, Tim. 2000. «Urban Planning and Governance: Is there a Barcelona Model?», *International Planning Studies*, 5: 299-319. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/713672855>.
- Martí-Costa, Marc y Marc Pradel i Miquel. 2012. «The knowledge city against urban creativity? Artists’ workshops and urban regeneration in Barcelona», *European*



- Urban and Regional Studies*, 19: 92-108. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0969776411422481>.
- Martínez, Guillem (ed.). 2012. *Cultura de la Transición: crítica a 35 años de cultura española*. Madrid: Penguin Random House.
- McGuigan, Jim. 2004. *Rethinking cultural policy*. Maidenhead: Open University.
- Méndez, Ricardo, Juan J. Michelini, José Prada y Jesús Tébar. 2012. «Economía creativa y desarrollo urbano en España: una aproximación a sus lógicas espaciales», *EURE*, 38: 5-32. Disponible en: <https://doi.org/10.4067/S0250-71612012000100001>.
- Menger, Pierre-Michel. 1991. «Marché du travail artistique et socialisation du risque : le cas des arts du spectacle», *Revue française de sociologie*, 32: 61-74. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/3322356>.
- Menger, Pierre-Michel. 2005. *Les intermittents du spectacle. Sociologie d'une exception*. París: Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales.
- Menger, Pierre-Michel. 2010. *Cultural policies in Europe. From a state to a city-centered perspective on cultural generativity*. Tokyo: National Graduate Institute for Policy Studies.
- Menger, Pierre-Michel. 2011. «Les politiques culturelles. Modeles et évolutions», en Philippe Poirrier, (ed.), *Pour une histoire des politiques culturelles dans le monde (1945-2011)*. Paris: La Documentation française.
- Ministerio de Educación y Cultura. 2016. *Bibliotecas públicas españolas en cifras*. Madrid: Ministerio de Educación y Cultura.
- Montañés, Jose Angel. 2017. «Barcelona, el canvi que no va ser. El projecte de Barcelona en Comú, passat al cap d'un any a un regidor del PSC, no ha complert les expectatives», *El País*, 22-05-2017.
- Moulin, Raymonde. 1997. *L'Artiste, l'institution et le marché*. París: Flammarion.
- Murray, Catherine y Jan Marontate. 2010. «Neoliberalism in Provincial Cultural Policy Narratives: Perspectives from Two Coasts», *Canadian Journal of Communication*, 35: 325-343. Disponible en: <https://doi.org/10.22230/cjc.2010v35n2a2183>.
- Nisbet, Robert y Thomas S. Kuhn. 1993. *Cambio social*. Madrid: Alianza Universidad.
- Observatori dades culturals. 2017. *Subvencions i transferències econòmiques de l'ICUB*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- Patricio Mulero, Maria y Joaquim Rius-Ulldemolins. 2017. «From creative city to generative governance of the cultural policy system? The case of Barcelona's candidature as UNESCO City of Literature», *City, Culture and Society*, 10: 1-10. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.ccs.2017.05.001>.
- Peck, Jamie. 2005. «Struggling with the Creative Class», *International Journal of Urban and Regional Research*, 29: 740-770. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2005.00620.x>.
- Ramonedá, Josep (ed.). 1997. *Barcelona Madrid 1898-1998*. Barcelona: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona.
- Rius-Ulldemolins, Joaquim. 2006. «El MACBA i el CCCB. De la regeneració cultural a la governança cultural», *Digithum*, 8: 10-17.
- Rius-Ulldemolins, Joaquim. 2013. «¿Es posible gobernar los teatros de ópera? Análisis del caso del Gran Teatro del Liceu de Barcelona», *Revista Española de Ciencia Política*, 33: 104.

- Rius-Ulldemolins, Joaquim. 2014. «Culture and authenticity in urban regeneration processes: Place branding in central Barcelona», *Urban Studies*, 51: 3026-3045. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0042098013515762>.
- Rius-Ulldemolins, Joaquim. 2014a. «La gobernanza y la gestión de las instituciones culturales nacionales : de la oposición entre arte y economía a la articulación entre política cultural y management», *Revista Papers*, 99: 73-95. Disponible en: <https://doi.org/10.5565/rev/papers/v99n1.542>.
- Rius-Ulldemolins, Joaquim. 2014b. «Modelos de política cultural y modelos de equipamientos culturales: de los modelos nacionales a los modelos locales. Análisis del caso de Barcelona», *Política y Sociedad*, 51: 399-422.
- Rius-Ulldemolins, Joaquín, Arturo Rodríguez Morató y Santi Martínez Illa. 2012. «El sistema de la política cultural en Cataluña: un proceso inacabado de articulación y racionalización», *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 11: 31-173.
- Rius-Ulldemolins, Joaquim, Gil-Manuel Hernández i Martí y Francisco Torres Pérez. 2015. «Urban development and cultural policy “white elephants”: Barcelona and Valencia», *European Planning Studies*, 24 (1): 1-21.
- Rius-Ulldemolins, Joaquim, Vicent Flor Moreno y Gil Manuel Hernández y Martí. 2017. «The dark side of cultural policy: economic and political instrumentalisation, white elephants, and corruption in Valencian cultural institutions», *International Journal of Cultural Policy*, OnlineFirst: 1-16.
- Rius-Ulldemolins, Joaquim y Arturo Rubio. 2013. «The governance of national cultural organisations: comparative study of performance contracts with the main cultural organisations in England, France and Catalonia», *International Journal of Cultural Policy*, 19: 249-269. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/10286632.2011.638981>.
- Rius-Ulldemolins, Joaquim y Mariano Martín Zamorano. 2014. «¿Es España un estado casi-federal en política cultural? Articulación y conflicto entre la política cultural de la Administración General del Estado y de la Comunidad Autónoma de Cataluña», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 19: 274-309.
- Rius-Ulldemolins, Joaquim y Mariano Martín Zamorano. 2015. «Spain's nation branding project Marca España and its cultural policy: The economic and political instrumentalization of a homogeneous and simplified cultural image», *International Journal of Cultural Policy*, 21: 20-40.
- Rius-Ulldemolins, Joaquim y María Victoria Sánchez. 2015. «Modelo Barcelona y política cultural: usos y abusos de la cultura por parte de un modelo emprendedor de desarrollo local», *EURE*, 41: 101-123.
- Rius-Ulldemolins, Joaquim y Santi Martínez Illa. 2016. «El sistema de la política cultural del Estado de las autonomías: entre la articulación, la concurrencia y el clientelismo», en Joaquim Rius-Ulldemolins y Juan Arturo Rubio Arostegui (eds.), *Treinta años de políticas culturales en España. Participación cultural, gobernanza territorial e industrias culturales*. València: Publicacions de la Universitat de València.
- Rosi, Mauro. 2014. «Branding or sharing?: The dialectics of labeling and cooperation in the UNESCO Creative Cities Network», *City, Culture and Society*, 5: 107-110. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.ccs.2014.05.002>.

- Rowan, Jaron. 2015. «Madrid Destino es un sistema vertical en toda regla, que trabaja más cerca de los intereses del mercado», *El Diario*, 26-07-2015.
- Rubio Arostegui, Juan Arturo. 2003. *La política cultural del Estado en los gobiernos socialistas: 1982-1996*. Gijón: Trea.
- Rubio Arostegui, Juan Arturo. 2005. «La política cultural del Estado en los gobiernos populares (1996-2004): entre el ¿liberalismo? y el continuismo socialista», *Revista Sistema*, 187: 111-124.
- Rubio Arostegui, Juan Arturo. 2012. «La política cultural de los Gobiernos autonómicos de la Comunidad de Madrid: su singularidad en el contexto autonómico español», *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 11: 205-234.
- Rubio Arostegui, Juan Arturo. 2014. *Análisis institucional y financiero del sector de las artes escénicas: claves, ejes y bases para un futuro sostenible*. Madrid: Mecartes.
- Rubio Arostegui, Juan Arturo, Joaquim Rius-Ulldemollins y Santi Martínez Illa 2014. *El modelo español de financiación de las artes y la cultura en el contexto europeo. Crisis económica, cambio institucional, gobernanza y valor público de la cultura y la política cultural*. Madrid: Fundación Alternativas.
- Rubio, Arturo y Joaquim Rius-Ulldemollins. 2015. «Cultura y políticas públicas después del diluvio. Las ciencias sociales y la refundación de la política cultural», *Política y Sociedad*, 51: 27-52.
- Saint-Pierre, Diane. 2003. *La politique culturelle du Québec de 1992: Continuité ou changement. Les acteurs, les coalitions, les enjeux*. Québec: Les Presses de l'Université Laval.
- Sánchez Belando, Victoria y Joaquim Rius-Ulldemollins. 2014. «The creative city's cracks: contestation and social innovation in the city of Barcelona. The Case of the Socio-Cultural Center Can Batlló», *8th International Conference on Cultural Policy Research*, Septiembre 9-12, 2014.
- Sánchez, María Victoria, Joaquim Rius-Ulldemollins y Matías Zarlenga. 2013. «¿Ciudad creativa y ciudad sostenible?: un análisis crítico del modelo Barcelona de políticas culturales», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 96: 48-57.
- Scott, Allen. 2010. «Cultural economy and the creative field of the city», *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 92: 115-130. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0467.2010.00337.x>.
- Shockey, Gordon E. 2011. «Political Environment and Policy Change: The National Endowment for the Arts in the 1990s», *The Journal of Arts Management, Law, and Society*, 41: 267-284. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/10632921.2011.628232>.
- Sola, Jorge y Cé Rendueles. 2018. «Podemos, the upheaval of Spanish politics and the challenge of populism», *Journal of Contemporary European Studies*, 26 (1): 99-116.
- Subirós, Josep. 1999. *Estrategias culturales y renovación urbana*. Barcelona: Aula Barcelona.
- Sztompka, Piotr. 1993. *The Sociology of Social Change*. Hoboken, NJ: Wiley-Blackwell.
- Treballadors/es independents de la cultura. 2016. *Volem que la política cultural a Barcelona ciutat canviï*. Barcelona: Change.

- Urfalino, Philippe. 1984. *Le jeu du catalogue. Les contraintes de l'action culturelle dans les villes*. París: La Documentation Française.
- Urfalino, Philippe. 1996. *L'invention de la politique culturelle*. París: La Documentation Française.
- Vos, Claske. 2017. «European integration through “soft conditionality”. The contribution of culture to EU enlargement in Southeast Europe», *International Journal of Cultural Policy*, 23: 675-689. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/10286632.2016.1276577>.
- Williams, S. y Elizabeth Currid-Halkett. 2011. «The emergence of Los Angeles as a fashion hub: A comparative spatial analysis of the New York and Los Angeles fashion industries», *Urban Studies*, 48: 3043-3066. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0042098010392080>.
- Zimmer, Annette y Stefan Toepler. 1996. «Cultural Policies and the Welfare State: The Cases of Sweden, Germany, and the United States», *The Journal of Arts Management, Law and Society*, 26: 167-193. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/10632921.1996.9942961>.

Presentado para evaluación: 22 de septiembre de 2017.

Aceptado para publicación: 19 de abril de 2018.

## JOAQUIM RIUS-ULLDEMOLINS

joaquin.rius@uv.es

Doctor en Sociología por la Universidad Autónoma de Barcelona y la École des Hautes Études en Sciences Sociales. Actualmente, es profesor ayudante doctor en el Departamento de Sociología y Antropología Social de la Universidad de Valencia. Es autor de varios libros y artículos sobre sociología de la cultura y política cultural en revistas nacionales e internacionales como *International Journal of Cultural Policy*, *Urban Studies*, *European Urban and Regional Studies*, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* y *Revista Internacional de Sociología*, entre otras.

## VERÓNICA GISBERT

veronica.gisbert@uv.es

Candidata al doctorado y profesora asociada del Departamento de Sociología y Antropología Social de la Universidad de Valencia. Licenciada en Criminología y máster Erasmus Mundus en Estudios sobre la Mujer y el Género. Sus investigaciones se centran en la temática de género y política, derechos humanos y procesos de conflicto. Es autora de varios trabajos sobre política cultural, el movimiento feminista y las festividades tradicionales.

---

# Políticas públicas sobre cuestiones morales conflictivas: el caso de la despenalización del consumo de drogas en Argentina

*Public policies on conflictual moral issues:  
The case of decriminalization of drug use in Argentina*

SANTIAGO CUNIAL

Universidad de Pensilvania

## **Cómo citar/Citation**

Cunial, S. (2018). Políticas públicas sobre cuestiones morales conflictivas: el caso de la despenalización del consumo de drogas en Argentina. *Revista Española de Ciencia Política*, 47, 123-149. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.47.05>

## **Resumen**

Desde comienzos del siglo XXI, diversos Gobiernos han desarrollado estrategias alternativas al enfoque punitivo para enfrentar los problemas derivados del uso de drogas ilegalizadas, reivindicando en cambio una perspectiva de salud pública y derechos humanos. En Argentina, el debate por la despenalización del consumo de drogas ilegales tuvo su cénit en 2012, cuando se presentaron varios proyectos de ley que apuntaban a modificar la Ley 23 737 sobre estupefacientes. Después de varios meses de debate en comisión, se consensuó un proyecto, pero el partido oficialista Frente para la Victoria (FPV) bloqueó su discusión en el pleno. El artículo argumenta que la decisión del FPV se funda en que el tema movilizó a un actor de la sociedad civil, la Iglesia católica, que competía con el oficialismo por un mismo electorado y se atribuyó una «autoridad moral» sobre la cuestión del uso de drogas que la convirtió en propietaria del problema. El estudio cualitativo recupera la técnica de rastreo de procesos (*process tracing*), con base en la revisión de fuentes secundarias, el análisis de los datos del Argentine Panel Election Study 2015, del proyecto «Elites parlamentarias de América Latina» (Alcántara, 1994-2011) y entrevistas a informantes clave.

*Palabras clave:* uso de drogas ilegales, problemas sociales, Iglesia católica, política nacional.

## **Abstract**

Since the beginning of the twenty first century, several governments have developed strategies to face problems derived from illegal drugs use, alternative to the punitive approach, vindicating

instead a perspective based on public health and human rights. In Argentina, the debate on decriminalization of illegal drugs consumption peaked in 2012, when several bills aimed at amending Law 23 737 on narcotics entered Congress. After several months of debate at committee stage, an agreement was reached on a project, but the incumbent Frente para la Victoria (FPV) prevented it from being discussed in the plenary. This article argues that the FPV's decision was due to the fact that it mobilized a social actor, the Catholic Church, who competed with the ruling party for the same electorate; it attributed itself a «moral authority» on the issue of drug use and won the ownership of the problem. This qualitative analysis recovers the process-tracing technique, based on the survey of secondary sources, the analysis of data of the Argentine Panel Election Study 2015, the project «Parliamentary Elites in Latin America» (Alcántara, 1994-2011) and interviews with key informants.

*Keywords:* illegal drugs use, social problems, Catholic Church, national policy.

---

## INTRODUCCIÓN

Desde comienzos del siglo XXI, diversos Gobiernos vienen desarrollando estrategias alternativas al paradigma prohibicionista para enfrentar los problemas derivados del uso de drogas ilegalizadas, reivindicando una perspectiva de salud pública y derechos humanos. En Argentina, el debate por la despenalización del consumo de drogas ilegales cobró relevancia durante el año 2012. Entonces se presentaron varios proyectos de ley que apuntaban a modificar la Ley 23 737 sobre estupefacientes vigente desde 1989, que penaliza la tenencia y tráfico de drogas. Después de varios meses de debate en la Comisión de Prevención de las Adicciones, se consensuó un proyecto de los diputados del partido gobernante Frente para la Victoria (FPV)<sup>1</sup> y de los partidos opositores Frente Amplio Progresista (FAP) y la Unión Cívica Radical (UCR). Pese a contar con el apoyo de la mayoría de los partidos políticos de la Cámara, el oficialismo optó por bloquear la propuesta y evitar que se discutiese en el Pleno.

A partir del análisis de datos cualitativos y cuantitativos en el marco de un estudio cualitativo que utiliza la técnica de rastreo de procesos (*process tracing*), este artículo argumenta que la decisión del FPV de bloquear el proyecto en comisión se fundó en que el tema movilizó a un actor de la sociedad civil que interpelaba a una porción del electorado del oficialismo: la Iglesia católica. A diferencia del FPV, la Iglesia católica se atribuyó una «autoridad moral» sobre la cuestión del uso de drogas que la convirtió en propietaria del problema: la Iglesia se valió de su trabajo en los barrios para deslegitimar al Gobierno, que promovía la reforma legislativa, y para presentarse ante la ciudadanía como el actor capaz de resolver la cuestión del uso de las drogas. Frente al avance de los proyectos de despenalización, la institución se movilizó en contra de

---

1. El Frente para la Victoria (FPV) es un partido de origen peronista que gobernó Argentina durante los años 2003-2015, bajo los mandatos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2011 y 2011-2015).

la propuesta del Gobierno, poniendo en disputa a la base de apoyo del FPV. Como consecuencia, el Gobierno optó por posponer el debate y aplazar así, en un año electoral como el 2013, la aprobación de una ley contraria a los intereses de sectores católicos.

La literatura de ciencia política que trabaja la temática de las drogas, en general lo hace desde una perspectiva de economía política (Kostelnik y Skarbek, 2012) o desde enfoques internacionalistas que evalúan el impacto de las políticas antidrogas estadounidenses sobre la región latinoamericana (Tokatlian, 2010). Existen también algunos artículos que se centran en las coaliciones de actores que se movilizan y moldean el contenido de las políticas de drogas (Kübler, 2001; Sanjurjo García, 2013). Sin embargo, pocos trabajos han hecho un análisis del proceso de elaboración de este tipo de políticas en Argentina. Junto a este vacío en la literatura, la actual investigación se justifica en dos dimensiones: a) normativa, en la que el tema es relevante para la política democrática, ya que remite a las formas en que los sistemas responden a agendas conflictivas y reconocen o no a determinados sujetos de derechos —en este caso, los usuarios de drogas—; b) político-institucional, en la que el problema refiere a la tensión (a nivel nacional y global) entre el enfoque prohibicionista y las políticas alternativas basadas en la salud pública y los derechos humanos, propuestas desde algunos Estados y sectores de la sociedad civil.

El artículo comienza describiendo el marco teórico-conceptual del cual parte la investigación, a lo que sigue el apartado metodológico. Luego, se caracteriza la evolución de las políticas de drogas en Argentina y el debate legislativo en torno a su despenalización, ocurrido durante los años 2009-2014. A continuación, se analiza el papel de la Iglesia católica en el debate público sobre la despenalización de estupefacientes con relación a la relevancia política del problema de las drogas en Argentina y se interpretan los hallazgos a partir de la noción de laicidad para el caso argentino. El artículo concluye resumiendo los principales hallazgos de la investigación y discutiendo el rol de la cultura política en las decisiones de la clase política argentina.

## LA DESPENALIZACIÓN DE LAS DROGAS COMO PROBLEMA TEÓRICO

El artículo retoma la literatura sobre coaliciones promotoras de políticas (*advocacy coalition framework*) para explicar el caso fallido de despenalización de drogas en Argentina. Adicionalmente, complementa los postulados de dicha literatura con argumentos propios de los enfoques sobre propiedad de cuestiones políticas (*issue ownership*) en la arena electoral. Los procesos de política pública se caracterizan por cambios incrementales y, ocasionalmente, cambios abruptos. Las modificaciones en materia legislativa están sujetas a los incentivos que poseen los actores para modificar (o no) una política pública, dando cuenta de los contextos políticos e institucionales en los que actúan y en cómo dichos contextos alteran las tomas de decisiones que, se presupone, son racionales (Hall y Lamont, 2013). Las políticas públicas no son meros



objetos de elección de un decisor político: surgen de un proceso de toma de decisiones que involucra a una multiplicidad de actores políticos que interactúan en una variedad de escenarios (Scartascini, 2015).

La literatura sobre coaliciones promotoras de políticas (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993) asume que los procesos de elaboración de políticas públicas son complejos y requieren que los actores se especialicen en una temática para poder influenciarlos. Concibe al subsistema o dominio de políticas públicas (*policy subsystem*) como arena de conflicto. En tales sistemas se engloban aquellos actores (tanto públicos como privados) que, por propio interés, se comprometen activamente en un área temática particular de las políticas públicas. Dichos subsistemas de políticas públicas están definidos por un asunto en torno al cual se agrupan los actores de interés (*stakeholders*), que compiten entre sí para que la acción gubernamental sea funcional a sus intereses políticos particulares (Sabatier y Weible, 2007). Los actores promueven creencias e ideas sobre problemas y soluciones en la arena política. Según esta teoría, el cambio en políticas públicas se produce cuando se da una transformación de un sistema de creencias hegemónico dentro de un subsistema de políticas públicas.

Lo anterior introduce la pregunta, retomando a Keller (1991), respecto de quiénes son efectivamente los actores que gobiernan un Estado. La autora argumentó que los procesos gubernamentales están mayoritariamente condicionados por el activismo de «elites estratégicas» que moldean los contenidos de las políticas públicas. Las elites son consideradas como grupos con trayectorias profesionales en determinados dominios de políticas públicas que tienen la capacidad organizativa de afectar los resultados políticos de manera constante y significativa (Smyrl y Genieys, 2016). Los actores que influyen en el proceso abarcan legisladores y decisores políticos, pero también grupos de interés, actores judiciales, investigadores y periodistas especializados en la temática. Sin embargo, no todos los actores tienen la misma influencia en el proceso decisorio. Su movilización está condicionada por dos factores: sus recursos organizacionales, materiales y de liderazgo, y las estructuras de oportunidades en las que actúan (McAdam *et al.*, 1996).

El cambio de políticas públicas no siempre se produce cuando un grupo de actores modifica su sistema de creencias. Tal como se argumentará en páginas posteriores —pese a que un Gobierno haya modificado las formas de entender un problema público— que dichas creencias se traduzcan en un cambio político está sujeto a los costos y beneficios que puede conllevar. Este artículo presupone que los políticos son en primer lugar actores que buscan mantenerse en el poder, por lo cual sus creencias y preferencias en torno a políticas públicas pueden quedar en un segundo plano si ellas les generan costos electorales. Así pues, este artículo complementa los argumentos de la teoría de coaliciones promotoras con los postulados de la teoría de la propiedad de cuestiones políticas para analizar el debate sobre la despenalización de drogas en Argentina. La literatura sobre la propiedad de cuestiones asume que durante las campañas electorales un candidato político discutirá solo cuestiones si el público percibe que el partido en cuestión puede manejarlas mejor que sus adversarios electorales (Belanger y Meguid, 2005). Esto se debe a que ningún candidato tiene interés en

incrementar la relevancia<sup>2</sup> de temas políticos que puedan favorecer a sus opositores (Kaplan *et al.*, 2006). De acuerdo con esta teoría, los partidos y sus candidatos intentan movilizar a los votantes, haciendo hincapié en cuestiones sobre las que poseen una reputación de competencia. Los partidos políticos, a su vez, reciben apoyo en función de que los problemas que se perciben pueden ser solucionados por ellos (Petrocik, 1996).

El artículo argumenta que la posibilidad de llevar adelante una reforma de ley se encuentra vinculada con las reacciones que pueda generar en la población. Cuando un Gobierno avanza sobre la reforma de leyes de problemas moralmente disputados, la ciudadanía tiende a movilizarse en función de sus percepciones sobre la capacidad que tiene el partido para resolver la cuestión. La puesta en agenda de un problema público sensible genera que la ciudadanía tome partido a favor o en contra de la cuestión en función de la información que reciba al respecto. Sin embargo, el efecto que tiene el debate de una cuestión política sobre la ciudadanía está mediada por la relevancia del problema: la competencia de un partido —o del Gobierno— sobre un problema público influye en el comportamiento del votante solamente si es un tema considerado importante por la ciudadanía (Belanger y Meguid, 2005).

La respuesta política de un Gobierno es mayor para problemas con niveles altos de relevancia política (Burstein, 2003). En contextos de baja relevancia política, los ciudadanos prestan menor atención a los comportamientos de los políticos, y los políticos responden en menor medida a las vicisitudes de la opinión pública (Jacobs y Shapiro, 2000). En el caso de problemas con baja relevancia política, los actores que se movilizan alrededor de la cuestión son exclusivamente aquellos que poseen *expertise* sobre la misma, quienes, a su vez, pueden incrementar o limitar la relevancia de una cuestión política. Rasmussen *et al.*, (2014) señalan que los grupos de interés se movilizan alrededor de cuestiones que son consideradas relevantes por la ciudadanía, pero también pueden modificar el interés de la opinión pública, provocando que una cuestión que es «potencialmente» relevante se convierta en una cuestión que «realmente» lo es. Se propone, entonces, que un Gobierno avanzará en la reforma de una ley en la medida que: a) la cuestión genere una reacción positiva de la población, o b) no genere reacciones adversas significativas a la medida.

## METODOLOGÍA

El estudio de caso que da pie al artículo apunta, a través del rastreo inductivo de procesos (Beach y Pedersen, 2011), a explicar el resultado del debate en torno a la

---

2. El término «relevancia» recupera el concepto *salience*, que en la ciencia política de matriz anglosajona se refiere a cuán relevante es para la ciudadanía un determinado problema público. Se opta por utilizar esta traducción debido a que no existe otro término en español que lo reemplace con precisión.

despenalización de drogas en Argentina. El rastreo de procesos (*process tracing*) enfatiza la idea según la cual los procesos políticos son eventos sujetos a su propia historicidad, y permite conocer las percepciones de los actores, las motivaciones que los llevaron a actuar de una determinada forma y los resultados que produjeron sus comportamientos (García Holgado, 2016). El *process tracing* es una técnica que intenta identificar los procesos causales —la cadena causal, así como el mecanismo causal— entre una variable (o variables) independiente y el producto de la variable dependiente. Este tipo de enfoque resalta la importancia de los contextos sociales, culturales, políticos e históricos en los que se produce un fenómeno político (Falleti y Lynch, 2009). Este tipo de método, pues, tiene como objetivo principal la construcción de una narrativa plausible y persuasiva para explicar resultados de interés (Bril-Mascarenhas *et al.*, 2017). Así, permite dar cuenta del proceso de debate de las políticas y la legislación sobre drogas en Argentina, pudiendo diferenciar entre secuencias de eventos y acontecimientos particulares del fenómeno estudiado y los secuencias causales y estrictamente temporales acontecidas (Falleti y Mahoney, 2016). En otras palabras, este método cualitativo fue útil en la medida que permitió, a partir del análisis inductivo de datos, elaborar y testar la hipótesis que guía este artículo: la decisión del FPV de bloquear el proyecto de despenalización de consumo de drogas se funda en que el tema movilizó a un actor de la sociedad civil que interpelaba a una porción del electorado del oficialismo: la Iglesia católica.

La investigación se apoya en datos cualitativos y cuantitativos, a partir de diversas técnicas de obtención, producción y análisis de información. El artículo utiliza como insumos los datos del *Argentine Panel Election Study 2015* (Lupu *et al.*, 2015) y del proyecto «Elites parlamentarias de América Latina» (Alcántara, 1994-2011), fuentes primarias tales como proyectos de ley, informes de ministerios y organizaciones no gubernamentales, y prensa gráfica argentina (*Clarín*, *La Nación* y *Página 12*). También emplea entrevistas semiestructuradas con informantes clave (decisores políticos, especialistas, activistas y miembros de organizaciones que hayan participado del debate en cuestión).

## EL DEBATE SOBRE LA DESPENALIZACIÓN DE DROGAS EN ARGENTINA

En 2008, en línea con un contexto internacional en el que el principal órgano fiscalizador de las políticas de drogas a nivel mundial (la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) dio inicio a un «período de reflexión global» en torno a los resultados del enfoque prohibicionista, dentro del Gobierno argentino comenzaron a erigirse voces que defendían la necesidad de cambiar la Ley 23 737 que penaliza la tenencia y tráfico de drogas, vigente desde 1989. El entonces ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Aníbal Fernández, sostuvo que la política de drogas debía basarse en dos presupuestos: la persecución del crimen y el derecho a la salud. La posición dentro del Gobierno, sin embargo, no era unívoca. En efecto, José Granero, el entonces titular del principal organismo encargado de lidiar con el tema del consumo

de drogas en el país (la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico, SEDRONAR), se posicionó públicamente en contra de la posibilidad de despenalizar el consumo. En respuesta, y en un claro apoyo a la despenalización, la presidenta Cristina Fernández decide echar a Granero y sustituirlo por un político más liberal: Rafael Bielsa (Cutrona, 2017). Estos hechos reflejan un cambio en los modos de entender la cuestión del uso de drogas en el Gobierno, es decir, en la estructura de creencias alrededor del problema. A diferencia de los enfoques tradicionales focalizados en los peligros del narcotráfico y la asociación directa entre consumo y adicciones, en el Gobierno emergieron miradas centradas en la autonomía de los individuos para usar drogas y nociones de salud pública (Cunial, 2016a).

En este contexto, el fallo *Arriola* de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en 2009 despenalizó de hecho la tenencia de drogas para el uso personal. La medida de la Corte se convirtió en una «ventana de oportunidad» (Kingdon, 2013). A partir de 2011, pero con mayor énfasis durante el año 2012, comenzó a debatirse la posibilidad de reformular la legislación vigente. En el 2011, integrantes de diversos bloques de la Cámara de Diputados de la Nación presentaron proyectos tendientes a descriminalizar a los usuarios de drogas. Los proyectos fueron presentados por diferentes bloques políticos, específicamente, la UCR, el FPV, el Partido Socialista, Libres del Sur y el partido Generación para un Encuentro Nacional (GEN)<sup>3</sup>.

Producto de un acuerdo con la Comisión de Legislación Penal, los proyectos comenzaron a ser estudiados en la Comisión de Prevención de las Adicciones. En 2012 se logró consensuar un proyecto para el dictamen de la comisión que se votaría en el período legislativo del año siguiente. Sin embargo, y pese al apoyo del arco partidario, el dictamen a la reforma de la ley nunca llegó a aprobarse y el trámite legislativo se estancó.

## DISPUTANDO BASES ELECTORALES: LA IGLESIA CATÓLICA EN EL DEBATE PÚBLICO SOBRE LA DESPENALIZACIÓN DEL CONSUMO DE DROGAS

La cuestión del uso de drogas en Argentina puede interpretarse a la luz del concepto del campo de acción estratégico (Fligstein y MacAdam, 2011): un orden social en donde diversos actores (individuales y/o colectivos) interactúan los unos con los

---

3. Los proyectos fueron presentados por: a) Vilma Ibarra (FPV); b) Diana Conti (FPV); c) Victoria Donda (Libres del Sur); d) Adriana Puiggros, Adela Segarra y María del Carmen Bianchi (FPV); e) Ricardo Gil Lavedra y Manuel Garrido (UCR), y f) Fabián Peralta, Gerardo Milman, María Linares, Omar Duclos y Margarita Stolbizer (GEN). El proyecto que tuvo mayor repercusión mediática fue el ingresado por el Senador Aníbal Fernández (FPV) el 29 de marzo de 2012, en el que se proponía la despenalización de la tenencia para consumo personal, como así también permitía el cultivo de marihuana para uso personal. Cabe destacar que el conjunto de partidos políticos mencionados se ubican en el centro-izquierda del espectro político argentino.

otros bajo un conjunto común de reglas y construcciones sociales. En el caso del problema del uso de drogas, y tal como se verá en páginas posteriores, existen ciertos actores —como la Iglesia católica— con trayectorias específicas en la temática y capital social que les permiten influir en la orientación de las respuestas estatales en la materia.

Al analizar procesos políticos, Falletti y Mahoney distinguen entre series de eventos y series de acontecimientos, según las características de las ocurrencias analizadas: «Los eventos son acontecimientos delineados espacial y temporalmente que se pueden comparar entre casos. Se definen por características generales especificadas por los investigadores, de tal manera que todas las instancias de un evento dado tienen ciertos rasgos en común. [...] Reservamos el término acontecimiento para una ocurrencia que es, por definición, claramente característica de un único caso» (2016: 189).

El análisis del debate de las políticas de drogas en Argentina presenta ciertas características que lo encasillan como un proceso típico de disputa y elaboración de políticas públicas. Pueden señalarse tres momentos típicos del proceso: un primero momento en el que el tema se coloca en la agenda pública (a partir del fallo *Arriola* del 2009); un segundo momento caracterizado por la movilización de actores a favor y en contra de las reformas propuestas (en particular, la Iglesia católica), y un tercer momento en el que los decisores políticos deben concluir cómo resolver el debate (en este caso, vetando la propuesta acordada en la Comisión de la Cámara de Diputados).

En 2012, la situación política permitía pensar que la reforma legislativa en materia de drogas impulsada por el FPV era un hecho consumado. Además de poseer mayorías en el Congreso, el partido oficialista había logrado consensuar un proyecto en la Comisión de Prevención de las Adicciones de la Cámara de Diputados. Las tres principales fuerzas políticas de la Cámara confeccionaron el borrador de un proyecto de ley para despenalizar la tenencia de drogas para uso personal. El texto fue redactado por el radical Ricardo Gil Lavedra, la oficialista Diana Conti (del FPV) y Victoria Donda (de Libres del Sur y del Frente Amplio Progresista)<sup>4</sup>. Sin embargo, el dictamen de comisión nunca llegó a aprobarse.

Pese a que no hay declaraciones oficiales respecto de las causas que llevaron a detener el tratamiento del proyecto en la Cámara de Diputados, varios entrevistados señalan la ausencia de un consenso en la sociedad que apoyara el cambio:

No hubo el clima para hacerlo. Nosotros nos reunimos con diputados para hacerlo, pero después no hubo el clima. No se generó para debatir, y no se avanzó. Tienen que darse las condiciones. Si no se avanzó en las cámaras, es porque no había clima para sacarla. No tenía el consenso en la sociedad, necesario para sacar una ley de esta envergadura (entrevista a ex senador del FPV por la Provincia de Buenos Aires, 19-05-2016).

¿A qué se refiere el ex senador con la falta de consenso social? ¿Con qué actores era necesario consensuar el proyecto para poder avanzar en su tratamiento? Los campos de

---

4. *Página 12*, 16-05-2012.

acción estratégicos, según Fligstein y MacAdam (2011), están compuestos por incumbentes y competidores. Los incumbentes son aquellos actores que influyen de manera desproporcionada sobre una determinada cuestión, y cuyos intereses y visiones se ven reflejados en el campo de acción específico. Los competidores son aquellos actores que cuestionan las visiones tradicionales que priman sobre una determinada cuestión política. En el caso analizado, los miembros del FPV actuaron como «competidores» frente a un actor con poder específico sobre el abordaje del problema de las drogas: la Iglesia católica. Según los entrevistados, la Iglesia católica<sup>5</sup> tuvo un rol determinante en el resultado final del debate: «Creo que hubo, y eso en las audiencias públicas fue muy notorio, un posicionamiento muy fuerte de la Iglesia en contra. Desde ese momento, la Iglesia católica empieza a ocupar un lugar en el debate político del tema como no lo tenía»<sup>6</sup>.

El interés de la Iglesia católica en la temática de las drogas no es nuevo y se enmarca en una vasta trayectoria de la institución en la implementación de políticas sociales focalizadas en poblaciones vulnerables (Cunial, 2016b). En lo que refiere a la cuestión del uso de drogas específicamente, ante el vacío de políticas integrales en Argentina, desde mediados de la década de 1970 empiezan a funcionar en diferentes iglesias grupos de autoayuda integrados y conducidos por exadictos, sin participación de profesionales. Sin embargo, el debate iniciado en 2009 con el fallo *Arriola* despertó un renovado interés por parte de la institución. Ante las propuestas de despenalización del uso de drogas, los miembros de la Iglesia católica respondieron con argumentos conservadores respecto de los peligros asociados al comercio de estupefacientes y los efectos nocivos que el consumo de drogas tiene sobre la salud de las personas que las usan.

El Gobierno del FPV intentó una autonomía relativa y sostuvo cierta conflictividad con la jerarquía de la Iglesia católica (Mallimaci, 2012). La progresiva intervención del Estado en derechos sexuales y reproductivos, particularmente desde 2003, desató intensas participaciones político-religiosas, destacándose la jerarquía católica y, en un segundo plano, iglesias y federaciones evangélicas<sup>7</sup>. Frente a los avances legislativos en materia de derechos sexuales y reproductivos, la Iglesia católica comienza a enfocarse

---

5. La Iglesia católica no fue el único actor no partidario que participó en el debate: por ejemplo, mientras que asociaciones dedicadas a la reducción de daños y los propios usuarios de drogas expresaron su apoyo a la medida, grupos de familiares de usuarios (como por ejemplo la Asociación de Madres en la Lucha contra el Paco) y distintos profesionales (especialmente psiquiatras, psicólogos) se posicionaron en contra de debatir la despenalización del consumo de estupefacientes. Pese a esta multiplicidad de actores, el peso específico de la Iglesia católica —en virtud de la cantidad de fieles y su trayectoria política en el espacio público—, provoca que su participación sea el foco de este artículo.

6. Entrevista a presidenta de organización no gubernamental, 07-07-2016.

7. Por ejemplo, en los debates sobre la despenalización del aborto (Jones *et al.*, 2013), la educación sexual integral (Jones *et al.*, 2010) y el matrimonio para parejas del mismo sexo (Jones y Carbonelli, 2012).

en la temática del uso de drogas, disputando una cuestión que excede a las temáticas tradicionales de moral sexual<sup>8</sup>. Para hacerlo, la Iglesia católica se adjudicó una «autoridad moral» (GrzyMala-Busse, 2016) sobre la cuestión de las drogas. La noción de autoridad moral corresponde a los recursos políticos que permiten a las iglesias influir en las políticas públicas: las iglesias poseen mayores recursos cuando su identidad es identificada con el bien común de los ciudadanos. La Iglesia católica en Argentina se apropió del problema de las drogas valiéndose de su legitimidad sobre el asunto.

En primer lugar, la cúpula de la Iglesia se posicionó públicamente mediante comunicados y documentos oficiales. En ellos, los representantes resaltaron su preocupación por el avance del uso de drogas y el narcotráfico<sup>9</sup>, y criticaron los proyectos de ley favorables a la despenalización ya que mostraban «una falta de cercanía con la realidad que padecen las personas que se drogan, en especial los más chicos y los más pobres» (Comisión Nacional de Pastoral de Drogadependencia, 2011). En segundo lugar, la Iglesia se valió de la actuación de los curas villeros<sup>10</sup> para legitimar «desde abajo» el posicionamiento oficial del Episcopado. El trabajar junto a organizaciones y comunidades barriales le otorgaría una legitimidad en base a una solidaridad comprometida con la población afectada y que era desatendida por los decisores políticos —en este caso el gobierno encabezado por Cristina Fernández- (Equipo de Sacerdotes para las Villas de Emergencia, 2009). Así, la Iglesia católica dividió el debate en dos posturas, *a priori* irreconciliables, y retomando los postulados de la literatura sobre coaliciones promotoras de políticas, generó la puesta en escena de dos sistemas de creencias contrapuestos: por un lado, se encontraba su posición a favor de la salud y la inclusión social; por el otro lado, aquellas posturas a favor de la liberalización del consumo de drogas y facilitadoras del narcotráfico<sup>11</sup>.

---

8. Cabe mencionar que además de sus intereses políticos sobre el tema del uso de drogas, la Iglesia católica también posee intereses de índole material. En la práctica, el Estado argentino delega responsabilidades en la implementación de políticas orientadas a las prevención y tratamiento del consumo de drogas a varias organizaciones de la sociedad civil. Entre ellas, la Iglesia católica asesora y apadrina a un conjunto de instituciones terapéuticas, lo cual la hace beneficiaria de diversos recursos estatales (como, por ejemplo, becas económicas para los usuarios que frecuentan sus instituciones). Para un análisis más detallado de las relaciones entre el Estado argentino y organizaciones de la sociedad civil en la implementación de políticas de drogas (Jones y Cunial, 2017).

9. *Página 12*, 07-04-2008.

10. «Curas villeros» es la denominación bajo la cual se conoce al Equipo de Sacerdotes para las Villas de Emergencia, que inicia su labor en 1997 a petición del entonces arzobispo de la Ciudad de Buenos Aires, Jorge Bergoglio (actualmente el papa Francisco). Los curas villeros desarrollaron el dispositivo conocido como Hogar de Cristo como modo de abordar la problemática de las adicciones en el área metropolitana de Buenos Aires (AMBA) (Camarotti *et al.*, 2016).

11. Cabe aclarar que esta estrategia discursiva que tiende a dicotomizar el espacio público en dos posiciones antagónicas no es novedosa: la Iglesia católica ha utilizado mecanismos similares, por ejemplo, en los debates alrededor de la despenalización del aborto y el matrimonio entre personas del mismo sexo.



La Iglesia católica se valió de su *expertise* para apropiarse del problema de las drogas. Petrocik (1996: 827), resalta que la propiedad de una cuestión política se gana en función de la historia del incumbente. En el caso del problema de las drogas, la Iglesia se valió de su trabajo en los barrios para deslegitimar al Gobierno que promovía la reforma legislativa. Al hacerlo, el oficialismo interpretó que se disputaba una porción de la población que simpatizaba con el peronismo, en general, y el partido gobernante, en particular. Esto es bien resaltado por un exsenador del FPV por la Provincia de Buenos Aires, al señalar el rol de la Iglesia en ciertas provincias y su influencia sobre los representantes locales:

La Iglesia critica siempre el tema. Hay una confusión entre la liberalización y lo que puede significar la despenalización. [...] Quizás es el término el que asusta. Igual depende del nivel de incidencia que tengan en los pueblos y los barrios, porque en la gente del interior a veces la Iglesia incide sobre ese tema. Hay obispos que son muy duros en esas cosas y no comprenden el tema, entonces opinan y opinan mal. Y los diputados (aliados) en general no estudian, no saben nada. Entonces ahí tienen más incidencia (entrevista a ex senador del FPV por la Provincia de Buenos Aires, 19-05-2016).

## LA RELEVANCIA POLÍTICA DEL PROBLEMA DE LAS DROGAS EN ARGENTINA

La importancia que la ciudadanía argentina le da a al problema de las drogas es baja, pero cuando se considera a los sectores económicos bajos, cristianos<sup>12</sup> practicantes y peronistas, la relevancia crece de manera significativa. Si bien el problema de las drogas es una cuestión que genera poca respuesta en el ciudadano medio, existe una minoría intensa que se interesa en el problema. Dicha minoría, además, constituye una base de apoyo disputada por el partido gobernante en el momento del debate (FPV) y uno de los actores sociales de mayor poder en el terreno público, la Iglesia católica.

Para analizar la importancia política del problema de las drogas en Argentina, se consideran los datos de la primera ola de encuestas del APES 2015 (Lupu *et al.*, 2015). La variable dependiente de interés es la relevancia de la cuestión política, y las variables independientes son el nivel económico del encuestado, su afinidad político-partidaria, su orientación religiosa y su nivel de religiosidad (véase tabla 8 del anexo). Se asume

---

12. La noción de cristianismo engloba tanto al catolicismo como a también a las iglesias evangélicas. Pese a que cada religión proviene de tradiciones distintas, en este artículo se unificaron dado el trabajo en común que desarrollan en el tema de las drogas: instituciones católicas y evangélicas se caracterizan por trabajar en barrios marginalizados y por posicionarse —salvo algunas corrientes minoritarias— en contra de la despenalización de estupefacientes en Argentina. El análisis se centra en la actuación de la Iglesia católica debido a que fue el único actor religioso que se posicionó sobre la cuestión. En efecto, no se hallaron intervenciones públicas provenientes del campo evangélico.

que la importancia que un individuo le otorga a una cuestión política ( $Y_1$ ) está condicionada por el nivel de ingreso ( $\beta_1$ ), el partido político por el cual siente afinidad ( $\beta_2$ ), el credo que profesa ( $\beta_3$ ) y cuán fuerte son sus creencias religiosas ( $\beta_4$ ):

$$Y_1 = \alpha + \beta_1 + \beta_2 + \beta_3 + \beta_4$$

Un primer acercamiento a los datos de las encuestas da cuenta del carácter marginal que tiene el problema para el promedio de la población argentina. Solamente el 4,44 % del total de la muestra señaló que el problema de las drogas constituía el principal inconveniente que estaba enfrentando el país al momento del estudio (tabla 1), estando muy por debajo de la inseguridad (49 %) y la economía (11 %).

TABLA I.

RELEVANCIA DE CUESTIONES POLÍTICAS EN ARGENTINA (2015, POBLACIÓN MAYOR A 18 AÑOS)

En su opinión: ¿cuál es el problema más grave que está enfrentando el país?	Frecuencia	%
Agua/Electricidad	3	0,26
Corrupción	95	8,27
Desempleo/Falta de empleo	86	7,48
Desigualdad	13	1,13
Deuda Externa	2	0,17
<b>Drogas</b>	51	<b>4,44</b>
Economía	125	10,88
Educación	28	2,44
Inflación/Altos precios	56	4,87
Inseguridad/Crimen	563	49
Los políticos/Mal gobierno	26	2,26
Medio ambiente	1	0,09
Pobreza	57	4,96
Salud	10	0,87
Transporte	2	0,17
Vivienda	3	0,26
Otro	20	1,74
NS	8	0,7
Total	1.149	100

Fuente: elaboración propia a partir de APES 2015.

La relevancia del problema difiere según las características de los encuestados. Cuando se pondera por el ingreso económico, el problema de las drogas fue considerado el problema más grave del país por el 5 % de los encuestados con ingresos menores o

iguales a 11 000 pesos, mientras que desciende al 3,76 % en aquellos que ganaban más de 11 000<sup>13</sup> pesos mensuales (tabla 2)<sup>14</sup>.

TABLA 2.

RELEVANCIA DE CUESTIONES POLÍTICAS EN ARGENTINA SEGÚN INGRESO ECONÓMICO (2015, POBLACIÓN MAYOR A 18 AÑOS)

En su opinión: ¿cuál es el problema más grave que está enfrentando el país?	Frecuencia	%
Drogas (ingresos menores o iguales a 11.000 pesos)	31	5,02
Drogas (ingresos mayores de 11.000 pesos)	20	3,76

Fuente: elaboración propia partir de APES 2015.

Las diferencias son más sustantivas cuando se introducen las otras variables consideradas en el estudio: orientación religiosa, nivel de religiosidad y afinidad político-partidaria. Las variables fueron dicotomizadas para evaluar las probabilidades de concebir como principal problema a la «droga» (véase la tabla 9 del anexo). En los encuestados que se identificaron cristianos, que asistían una vez a la semana o una o dos veces al mes a una reunión religiosa, que sentían afinidad por el peronismo y ganaban igual o menos de once mil pesos al mes, casi el 10 % opinó que el problema de las drogas era el más grave en el país (tabla 3). Es decir, la importancia del problema de las drogas aumentó en más del 100 % en sectores cristianos, peronistas y de ingresos medios-bajos y bajos, superando la importancia que los encuestados le dieron a la cuestión económica.

Los efectos de las variables independientes sobre la relevancia del problema de las drogas se evaluaron a partir de la estimación de modelos probit (tabla 4). De acuerdo a lo esperado, el ingreso económico tiene un impacto negativo sobre la probabilidad de que un encuestado responda que la droga es el problema más grave que tiene el país: a medida que baja el ingreso, la probabilidad de dicha respuesta aumenta. Dicha relación, sin embargo, no es significativa. Profesar la religión cristiana, poseer un alto nivel de religiosidad y ser afín al peronismo aumentan las probabilidades de considerar a la droga como el problema más grave de la Argentina. En tales casos, la relación entre nivel de religiosidad y afinidad político-partidaria es significativa al 95 %, mientras que la relación entre orientación religiosa y la variable dependiente también lo es, pero solo en un 85 %.

13. Se tomó como línea de corte los 11 000 pesos, dado que es el monto más cercano al salario promedio vigente a fines del 2014 (10 861 pesos), informado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (2015).

14. El problema del uso de drogas se encuentra íntimamente relacionado con la cuestión de la inseguridad, dado su vínculo con el narcotráfico. Por tal motivo, se controlaron los resultados por la respuesta «Inseguridad/Crimen». Los resultados arrojaron que en individuos con menores ingresos socioeconómicos la relevancia del problema de las drogas crece, mientras que la del problema de la inseguridad disminuye en casi diez puntos en relación con aquellos encuestados con ingresos económicos más altos.

TABLA 3.

RELEVANCIA DE CUESTIONES POLÍTICAS EN ARGENTINA EN POBLACIÓN CON INGRESOS ECONÓMICOS MENORES O IGUALES A 11 000 PESOS, ALTO NIVEL DE RELIGIOSIDAD, CRISTIANA Y AFÍN AL PERONISMO (2015, POBLACIÓN MAYOR A 18 AÑOS)

En su opinión: ¿cuál es el problema más grave que está enfrentando el país?	Frecuencia	%
Agua/Electricidad	1	1,96
Corrupción	4	7,84
Desempleo/Falta de empleo	5	9,80
Deuda Externa	1	1,96
<b>Drogas</b>	<b>5</b>	<b>9,8</b>
Economía	4	7,84
Educación	2	3,92
Inflación/Altos precios	3	5,88
Inseguridad/Crimen	20	39,22
Los políticos/Mal gobierno	3	5,88
Pobreza	1	1,96
Transporte	1	1,96
Otro	1	1,96
Total	51	100

Fuente: elaboración propia a partir de APES 2015.

A continuación, se calcularon las probabilidades de considerar al problema de las drogas como el más grave en Argentina en determinados escenarios. En primer lugar, se evaluó la probabilidad en función del nivel de religiosidad del encuestado (tabla 4): cuando una persona es cristiana y afín al peronismo, la probabilidad de que conciba a las drogas como el principal problema es de casi el 20 % cuando su nivel de religiosidad es alto, y del 8 % cuando es bajo. En ambos casos, la relación es estadísticamente significativa al 99 %. En segundo lugar, se estimó la probabilidad de que la variable dependiente varíe en función del ingreso económico (tabla 4). Encuestados con ingresos menores o iguales a 11 000 pesos, cristianos con altos niveles de religiosidad y afinidad hacia el peronismo tienen un 25 % de probabilidades de elegir las drogas como el principal problema en Argentina, mientras que, en personas con ingresos mayores de 11 000 pesos y las demás variables constantes, el porcentaje desciende a 18 %. En ambos casos, la relación es estadísticamente significativa al 95 %.

Pese a que el problema de las drogas dista de ser una cuestión central en las preocupaciones de los ciudadanos argentinos, existe una minoría de población con

TABLA 4.

DROGA COMO PRINCIPAL PROBLEMA EN ARGENTINA SEGÚN NIVEL ECONÓMICO, ORIENTACIÓN RELIGIOSA, NIVEL DE RELIGIOSIDAD Y AFINIDAD POLÍTICO-PARTIDARIA (2015, POBLACIÓN MAYOR A 18 AÑOS)

Variable independiente	Droga como principal problema político ( <i>probit regression</i> )	Droga como principal problema político siendo cristiano y peronista ( <i>margins</i> )	Afinidad hacia el peronismo ( <i>probit regression</i> )
Nivel económico (menor o igual a 11.000 pesos)	0.2272 (0.2483)	0.25363* (0.11279)	–
Nivel económico (mayor de 11.000 pesos)	–	0.1866* (0.07277)	–
Orientación religiosa	0.2566 (0.1749)	–	0.5351* (.1125)
Nivel de religiosidad (una vez a la semana o una/dos veces al mes)	0.5064* (0.2199)	0.1917* (0.0737)	0.147515 (0.1764)
Nivel de religiosidad (una o dos veces al año o nunca)	–	0.0839** (0.0292)	–
Afinidad político-partidaria	0.3992* (0.1509)	–	–
Pseudo	0.0341	–	0.0169
N	1775	1775	1775

Nota: las celdas presentan coeficientes de los modelos con errores estándares en paréntesis.

\* Estadísticamente significativo al 95 %.

Fuente: elaboración propia con datos de APES 2015.

ingresos económicos medios-bajos, cristiana y peronista que se preocupa por el problema. Cuando el FPV decidió avanzar en el debate sobre la despenalización de las drogas, se debió enfrentar a un actor como la Iglesia católica, que tiene un arraigo significativo en una porción de la población que posee un interés específico en la temática. Pese a que sobre el total de la población es un porcentaje menor, cuando se lo evalúa detalladamente emerge que era un sector cristiano que al mismo tiempo apoyaba al peronismo (tabla 4). En este contexto, y por razones que se discutirán en el próximo apartado, el FPV opta por posponer el debate en la medida que podía ocasionar la pérdida de apoyo de una porción de la ciudadanía que veía en la Iglesia católica una voz autorizada en la temática y que posee la legitimidad provista por el trabajo territorial que la habilita a convertirse en la propietaria de la cuestión de las drogas.

## CAMBIOS EN LOS COSTOS POLÍTICOS DEL DEBATE: LA ASUNCIÓN DEL PAPA FRANCISCO

La Iglesia católica logró impulsar un debate en el que la cuestión del narcotráfico fue ganando importancia en detrimento de las posturas que reivindicaban la despenalización del uso de drogas (Cunial, 2016a). A comienzos de 2013 se produce un *acontecimiento* (Falleti y Mahoney, 2016) que modifica el tablero político en Argentina y altera el resultado del proceso. El 13 de marzo de ese año, Jorge Bergoglio<sup>15</sup> —quien hasta ese momento era el líder de la Iglesia católica en Argentina y uno de los principales opositores del gobierno de FPV en materia de su política de drogas—, es designado sumo pontífice en el Vaticano. El nuevo papa Francisco comienza a intervenir en la arena pública internacional oponiéndose a una reforma global —y, en consecuencia, nacional— de las políticas de drogas<sup>16</sup>.

La asunción de Bergoglio alteró los costos políticos de avanzar con la reforma legislativa, en la medida que el principal opositor de la medida se convierte en un actor de relevancia internacional y en el referente espiritual de mayorías en Argentina, que continúa militando a distancia. De acuerdo con la teoría de la propiedad de cuestiones políticas, los individuos deciden su voto en función de la competencia que le atribuyen a un partido sobre problemas determinados (Belanger y Meguid, 2005). En el contexto de un año electoral —como fue el 2013—, el gobierno del FPV optó por posponer el debate legislativo alrededor de la propuesta de despenalización del uso de drogas en la medida que creía que podía ocasionar la merma de votantes que concibieran a la Iglesia católica —dado su *expertise*— como la propietaria del problema en disputa. Como contrapartida, el Estado buscó acercarse a las posturas de la Iglesia, en lo que podría interpretarse como la respuesta a la necesidad de no perder apoyo electoral en un contexto en el que Bergoglio —en tanto Papa— había cobrado un protagonismo mayor en la arena internacional:

Cristina fue muy clara conmigo. A ver: «[...] yo no me voy a pelear con el papa por esta ley [...]». (Cristina) Kirchner no se iba a pelear con el papa por esto, ni darle de comer a la oposición con este escándalo. El factor, si quieres, de alguna manera, es político. No nos vamos a jugar algo que hoy no nos favorece como Gobierno ni como nada, digo ¿Para qué nos vamos a meter en un quilombo así? Por más que el 70 % del FPV estuviese de acuerdo, o el 80 %, o el 90 % (entrevista a exfuncionario del Ministerio de Salud especializado en drogas, 20-05-2016).

15. Bergoglio fue arzobispo de la Ciudad de Buenos Aires de 1998 a 2013. Su presidencia de la Conferencia Episcopal Argentina, de octubre de 2005 a octubre de 2011, coincidió temporalmente con las presidencias de la Nación kirchneristas, durante las que existieron tensiones entre la jerarquía católica y miembros del Gobierno nacional (Jones y Dulbecco, 2015).

16. Ejemplo de esta postura fue su participación en la xxxi Conferencia Internacional para el Control de Drogas, realizada en Roma, en 2014. Allí, Bergoglio resaltó su condena a aquellas propuestas que fomentaban la liberalización y/o despenalización del consumo de estupefacientes.

En este contexto, el Gobierno nacional realiza una convocatoria amplia, plural y democrática para todas las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la problemática de las adicciones. En el marco de una estrategia más amplia que aspiraba a que el Estado se gane a la sociedad<sup>17</sup>, se convocó a las diferentes iglesias (católicas, evangélicas y de otros cultos) a que trabajaran alrededor de la prevención y atención del uso problemático de estupefacientes, consolidando una «visión holística e integradora de la problemática, pero también, desde el punto de vista multireligioso e interreligioso»<sup>18</sup>. Cabe destacar que esta suerte de pluriconfesionalidad, reivindicada por los decisores políticos, no hacía mención explícita de otros cultos distintos del cristianismo.

Así entonces, en paralelo al bloqueo de las iniciativas legislativas tendientes a la despenalización de estupefacientes, las iglesias —en particular la Católica— adquirieron un rol crucial en la implementación de acciones orientadas a la atención de usos problemáticos de drogas (Jones *et al.*, 2014). Esta cercanía con los usuarios de drogas ilegales y las comunidades del barrio que reivindicaban los curas villeros fue entonces utilizada por el Gobierno para legitimar su acercamiento a las iglesias.

Ahora bien, ¿por qué el FPV veía en la Iglesia católica un actor que podía disputarle el apoyo de la ciudadanía? Una posible respuesta es concebir el accionar del FPV en el marco de la cultura religiosa específica de la elite política argentina. En este punto, una clave interpretativa es la noción de laicidad subsidiaria desarrollada por Esquivel (2011; 2015). En Argentina, la política y la religión han estado históricamente entrelazadas, configurando una textura definida más por la porosidad que por la autonomía entre ambas esferas. Según Esquivel, en la tradición política argentina la búsqueda de legitimidades en el campo religioso está registrada como parte del ADN de la praxis política (2011: 13). La forma de organizar la política pública contempla en sus instancias de intermediación a las estructuras religiosas presentes en los barrios. Podría hablarse, en palabras del autor, de una laicidad subsidiaria para el caso argentino, de un Estado que en paralelo a la conquista de espacios de autonomía y de mayor reconocimiento de derechos ciudadanos diversos, sigue interpelando a las instituciones religiosas en la proyección de sus políticas públicas.

Adicionalmente, el hecho de que el FPV considerara a la Iglesia católica como un actor que disputaba su apoyo electoral se enmarcaría en la coincidencia respecto de sus proyectos de sociedad y el lugar que ocupa el problema de la pobreza en sus programas políticos y sociales. Tal como afirma Bianchi (1994: 25), tanto el peronismo como la doctrina social católica reivindican a la política redistributiva como el eje alrededor del cual pueden superarse los conflictos sociales. Así, los sectores populares han devenido en las poblaciones objetivo de ambos actores. En efecto, desde el surgimiento del peronismo, la Iglesia católica ha acentuado sus rasgos populares y obrero, lo cual ha derivado en momentos de alianzas y tensiones (Mallimaci, 2015). A partir del accionar del Estado

---

17. *Página 12*, 23-12-2013.

18. Discurso del exjefe de Gabinete Jorge Capitanich, 29-11-2013.



o bien de la asistencia social provista por la Iglesia católica, ambos actores históricamente han buscado resolver el problema de la pobreza para apaciguar los conflictos sociales.

La influencia de la religión —en particular la Iglesia católica— en la vida política del país puede medirse en función de las creencias de los legisladores, el rol que les otorgan a los grupos de interés en la toma de sus decisiones, y cuán cercanas son sus posiciones respecto de las posturas de la Iglesia católica en temas específicos. A continuación, se analizan los datos del proyecto de «Elites parlamentarias de América Latina» (Alcántara, 1994-2011), en el que se rastrean las actitudes, opiniones y valores de la elite parlamentaria latinoamericana durante los últimos veinticinco años.

Considerando a los diputados argentinos encuestados durante el período 2007-2011 (abarca el comienzo del período analizado en este artículo), el 77 % del total de los legisladores afirmaron ser creyentes. Ese número crece al analizar los diputados del FPV (49 % del total de encuestados), grupo en el cual los legisladores que afirmaron ser creyentes ascendieron al 87 %. Entre los diputados creyentes, casi el 97 % afirmó ser católico, mientras que en el grupo de legisladores del FPV creyentes, el porcentaje de creyentes católicos ascendió al 100 %.

Respecto de la influencia de los grupos de interés —sea la Iglesia católica u otro—, casi el 88 % de los legisladores consideró que influyen de algún modo en la toma de decisiones. Asimismo, casi el 44 % de los legisladores afirmó que los grupos de interés les influyen bastante o mucho a la hora de decidir sobre cuestiones políticas.

El rol de la Iglesia católica en las decisiones de la clase política argentina puede medirse a partir de la confianza que tienen los legisladores en la institución. En tal sentido, del total de diputados argentinos encuestados en 2011, el 97% señaló confiar de alguna manera en la Iglesia católica, y casi el 56% afirmaron que confían bastante o mucho en la participación de la Iglesia en la vida pública de Argentina. Entre los legisladores oficialistas, el porcentaje de encuestados que afirmó confiar bastante o mucho en la Iglesia católica ascendió a casi el 65 % (tabla 5).

TABLA 5.

CONSIDERACIÓN DE GRUPOS DE INTERÉS Y CONFIANZA EN LA IGLESIA CATÓLICA POR PARTE DE DIPUTADOS ARGENTINOS (2007-2011) (%)

	Considera a los grupos de interés en la toma de decisiones (N=104)	Confianza en la Iglesia católica en la vida pública de Argentina (N=104)	Confianza en la Iglesia católica en la vida pública de Argentina (FPV) (N=51)
Nada	12,5	2,88	0
Poco	44,23	41,35	35,29
Bastante	41,35	53,85	60,78
Mucho	1,92	1,92	3,92
Total	100	100	100

Fuente: elaboración propia a partir de Alcántara (1994-2011).

Otra forma de evaluar la influencia de la Iglesia católica sobre las decisiones de los decisores políticos en Argentina es a partir de la comparación de las opiniones de legisladores respecto de temas que suscitan interés por parte de la institución religiosa. Se considera como *proxy* de la alineación entre las posturas de los legisladores y la Iglesia católica a las opiniones que ambos actores tienen respecto de un tema controvertido como el aborto. La posición oficial de la cúpula de la Iglesia católica históricamente ha sido la de estar en contra de interrupción voluntaria del embarazo por parte de las mujeres<sup>19</sup>. La mayoría de los legisladores comparten la visión oficial de la Iglesia católica. En efecto, del total de diputados encuestados en 2011, casi el 65 % opinaba tener una posición contraria a la despenalización del aborto en Argentina. Dicho porcentaje ascendía al 73 % en los casos de los diputados del partido oficialista, FPV.

TABLA 6.

POSICIÓN FRENTE AL ABORTO DE DIPUTADOS ARGENTINOS (2007-2011) (%)

	Total diputados (N=104)	Diputados FPV (N=51)
(1) Totalmente en contra	3,85	1,96
(2)	10,58	15,69
(3)	16,32	19,61
(4)	20,19	23,53
(5)	12,5	11,76
(6)	13,46	9,8
(7)	7,69	7,84
(8)	6,73	9,8
(9)	3,82	0
(10) Totalmente a favor	4,81	0
Total	100	100

Fuente: elaboración propia a partir de Alcántara (1994-2011).

Vinculado con el punto anterior, se evaluó la probabilidad de posicionarse en contra del aborto —en tanto *proxy* de la alineación entre las posturas de los legisladores y la Iglesia católica—, en función de ciertas variables de interés. El modelo estimado concibe como variable dependiente la posición frente al aborto del legislador ( $Y_2$ ), y se asume que su variación está condicionada por la creencia religiosa de legislador ( $\beta_1$ ), la confianza que tiene en la Iglesia católica ( $\beta_2$ ), su religión ( $\beta_3$ ) y su afiliación partidaria ( $\beta_4$ ) (véase tabla 10 del anexo):

$$Y_2 = \alpha + \beta_1 + \beta_2 + \beta_3 + \beta_4$$

19. Tal como sostiene Aldana (2008; citado en Irrazábal, 2015) la participación de la Iglesia católica y otras religiones en los debates sobre el aborto se ha incrementado en los últimos años con el desarrollo de campañas de movilización de laicos «en defensa de la vida».

Los resultados de dicha estimación (tabla 7) arrojaron, según lo esperado, que aquellos legisladores encuestados que se identificaban como creyentes católicos, con bastante o mucha confianza en la Iglesia católica y miembros del partido oficialista FPV, tenían casi un 80 % de probabilidades de posicionarse en contra de la despenalización del aborto y, en consecuencia, alinearse con las posiciones oficiales de la cúpula de la Iglesia. Del mismo modo, diputados creyentes católicos, con bastante o mucha confianza en la Iglesia católica, pero pertenecientes a un partido político distinto del FPV, tenían una probabilidad de posicionarse en contra de la despenalización del aborto de casi el 72 %. En ambos casos, la relación es estadísticamente significativa al 95 %.

TABLA 7.

PROBABILIDAD DE POSICIONARSE EN CONTRA DE LA DESPENALIZACIÓN DEL ABORTO SEGÚN CREENCIA RELIGIOSA, CONFIANZA EN LA IGLESIA CATÓLICA, RELIGIÓN Y AFILIACIÓN PARTIDARIA (DIPUTADOS ARGENTINA, 2007-2011) (MARGINS)

	<b>Diputados creyentes, católicos, con bastante o mucha confianza en la Iglesia católica y miembros del FPV</b>	<b>Diputados creyentes, católicos, con bastante o mucha confianza en la Iglesia católica y miembros de otro partido (no FPV)</b>
Probabilidad de posicionarse en contra de la despenalización del aborto	0.7977* (0.0611)	0.7172* (0.0807)

Nota: las celdas presentan coeficientes de los modelos con errores estándares en paréntesis.

\* Estadísticamente significativo al 95%.

Fuente: elaboración propia a partir de Alcántara (1994-2011).

La forma de organizar la política pública en Argentina preserva en sus instancias de intermediación las estructuras religiosas presentes en un territorio (Esquivel, 2015)<sup>20</sup>. La cultura cristiana es una referencia simbólica que permea las decisiones y prácticas políticas. Dicha permeabilidad se torna más evidente cuando las temáticas en debate refieren a cuestiones territoriales en las que las iglesias tienen una militancia previa y activa (como es el caso de la problemática de las drogas). Bajo esta noción de laicidad subsidiaria, subyace la idea de que, si la religión es parte de la sociedad civil, tiene el derecho a participar activamente en la esfera pública y, en consecuencia, en el proceso de debate y elaboración de políticas públicas. Esto no quiere decir que la ciudadanía

20. Varios estudios recientes identifican esta lógica de la subsidiariedad. En el campo de la política y de las políticas públicas, a través de los cruces de legitimidad entre el campo propiamente político y el religioso (Mallimaci, 2015). En el campo de las políticas sociales, a través de la presencia en el territorio de organizaciones parroquiales que llevan adelante tareas propias de la órbita del Estado (Prieto y Lotito, 2012).

efectivamente considere como legítima y válida la postura de la Iglesia católica, o que la tome como propia. Más bien, la noción de laicidad subsidiaria remite a la percepción que tienen los decisores políticos respecto de la necesidad de ganar el apoyo de la Iglesia para poder mantenerse en sus cargos. En este contexto, la estrategia del FPV de acercarse a la Iglesia católica no parecería una excepción, sino más bien la regla en la tradición política de la Argentina.

## CONCLUSIONES

El presente artículo tuvo como objetivo analizar por qué el FPV desistió de su intención de aprobar una reforma legislativa en materia de drogas. Pese a contar con mayoría en el Congreso de la Nación, y haber consensuado un proyecto de ley con el resto del arco partidario en la Cámara de Diputados, el Gobierno de Cristina Fernández decidió bloquear el dictamen de comisión y posponer el debate. Tomando como referencia la literatura sobre coaliciones promotoras de políticas públicas y sobre la propiedad de temas políticos, se argumentó que la decisión del FPV de bloquear el proyecto se funda en que el tema movilizó a un actor de la sociedad civil que ponía en peligro la *constituency* del oficialismo en ese momento: la Iglesia católica. Pese a que el problema de las drogas en Argentina es un tema que suscita poco interés en el votante medio, la cuestión adquiere mayor relevancia en sectores que se identifican peronistas, cristianos y con bajos ingresos.

Los partidos políticos enfatizan su participación en cuestiones que «dominan» para aparecer creíbles frente a la ciudadanía: los problemas que resaltan los partidos deben ser consistentes con la imagen que se tiene de la organización. En el caso de problema de las drogas, el vínculo entre el FPV y la cuestión no resultaba tan evidente como lo era la labor de la Iglesia católica. A diferencia del FPV, la Iglesia se adjudicó una «autoridad moral» sobre la cuestión del uso de drogas que la hizo «propietaria» del problema. La Iglesia se valió de su trabajo en los barrios para deslegitimar al Gobierno que promovía la reforma legislativa. Frente al avance de los proyectos de despenalización, la institución se movilizó en contra de la propuesta del Gobierno, lo que fue interpretado por el FPV como una amenaza al apoyo de la ciudadanía en un contexto electoral. En un contexto en el que, además de la Iglesia católica en Argentina, el papa Francisco se posiciona internacionalmente en contra de la despenalización de drogas y se convierte en un referente espiritual de las mayorías en Argentina, el FPV decide bloquear el proyecto y acercarse a las posturas de la Iglesia. Con base en la noción de laicidad subsidiaria (Esquivel, 2011; 2015), se interpretó la decisión de posponer el debate como una estrategia para evitar perder el apoyo de la ciudadanía en año electoral.

Para finalizar, y en función lo expuesto en los apartados anteriores, cabe debatir cuál es el rol que tiene la cultura política sobre las decisiones de la clase política en Argentina. Las políticas públicas nunca se insertan en un vacío: los decisores políticos, los actores burocráticos, las poblaciones objetivo y los ciudadanos en general

poseen acervos de conocimientos y creencias que condicionan los modos de pensar un problema y responder frente al mismo (Bobrow, 2006). Los decisores políticos eligen y moldean las políticas públicas en función de las creencias e intereses de los ciudadanos. Los procesos culturales son concebidos como representaciones y prácticas clasificatorias compartidas que moldean las interacciones cotidianas de los individuos en el contexto de estructuras organizacionales e institucionales en una sociedad (Lamont *et al.*, 2014). También tienen consecuencias sobre la distribución de recursos materiales y simbólicos, y sobre el reconocimiento de legitimidades en una sociedad. Para el caso argentino, el cristianismo permea las decisiones de los políticos en la medida que son los propios decisores quienes conciben a las iglesias —en particular a la católica— como actores cuyo apoyo es necesario para ganar elecciones e implementar una agenda de gobierno. La posibilidad de cambios en materia de políticas públicas que giren alrededor de problemas moralmente complejos —como es la cuestión de las drogas—, plantea, entonces, la necesidad de disputar no solamente las normativas vigentes en la materia, sino, principalmente, cuestionar los marcos de referencia de los actores.

### Referencias

- Alcántara, Manuel (dir.). 1994-2011. *Proyecto de Elites Parlamentarias Latinoamericanas* (PELA). Universidad de Salamanca.
- Beach, Derek y Rasmus Pedersen. 2011. «What is process tracing actually tracing? The three variants of process tracing methods and their uses and limitations», ponencia presentada en el *APSA Annual Meeting Seattle*, Washington, Septiembre 1-4.
- Bélanger, Éric y Bonnie Meguid. 2005. «Issue salience, issue ownership, and issue-based vote choice», *Electoral Studies*, 27 (3): 477-491. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2008.01.001>.
- Bianchi, Susana. 1994. «Catolicismo y peronismo: La religión como campo de conflicto (Argentina, 1945-1955)», *Boletín Americanista*, 44: 25-37.
- Bobrow, Davis. 2006. «Social and Cultural Factors: Constraining and Enabling», en Martin Moran, Michael Rein, y Robert Goodin (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Bril-Mascarenhas, Tomas, Antoine Maillet y Pierre-Louis Mayaux. 2017. «Process tracing. Inducción, deducción e inferencia causal», *Revista de Ciencia Política*, 37 (3): 659-684. Disponible en: <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2017000300659>.
- Burstein, Paul. 2003. «The impact of public opinion on public policy: a review and an agenda», *Political Research Quarterly*, 56 (1): 29-40. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/106591290305600103>.
- Cmarotti, Ana Clara, Martín Güelman y Ana Laura Azparren. 2016. «Perspectivas de referentes de centros de tratamiento religiosos y espirituales sobre las causas de los consumos de drogas», ponencia presentada en *XII Jornadas Nacionales de Debate Interdisciplinario en Salud y Población*. Buenos Aires.

- Comisión Nacional de Pastoral de Drogadependencia de la Conferencia Episcopal Argentina. 2011. *Elegir la vida es mejor: ante el creciente flagelo de la droga*. Declaración Comisión Pastoral de Drogadependencia, Conferencia Episcopal Argentina.
- Cunial, Santiago. 2016a. «Talking about drugs: framing drugs as a policy issue in Argentina (2009-2014)», ponencia presentada en el *2016 Congress of the Latin American Studies Association (LASA)*, Nueva York, mayo 27-30.
- Cunial, Santiago. 2016b. «Conflictos alrededor de cuestiones con poca saliencia política: el debate por la despenalización de drogas en Argentina (2009-2014)», *Revista SAAP*, 10 (2): 221-248.
- Cutrona, Sebastián. 2017. *Challenging the US-Led War on Drugs: Argentina in Comparative Perspective*. Nueva York: Taylor and Francis. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781315212180>.
- Equipo de Sacerdotes para las Villas de Emergencia. 2009. *La droga en las villas: despenalizada de hecho*. Disponible en: <https://bit.ly/2KFu9UA>.
- Esquivel, Juan. 2011. «Repensando un concepto: la laicidad entre la política, la religión y la ciudadanía», ponencia presentada en las *Jornadas sobre Alternativas Religiosas en América Latina*. Punta del Este, Uruguay.
- Esquivel, Juan. 2015. «Religión y política: la influencia religiosa sobre las definiciones parlamentarias en materia de derechos sexuales y reproductivos», en Juan Esquivel y Juan Marco Vaggione (dirs.), *Permeabilidades activas: religión, política y sexualidad en la Argentina democrática*. Buenos Aires: Biblos.
- Falleti, Tulia y Julia Lynch. 2009. «Context and Causal Mechanisms in Political Analysis», *Comparative Political Studies*, 42 (9): 1143-1166. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0010414009331724>.
- Falleti, Tulia y James Mahoney. 2016. «El método secuencial comparado», *Revista SAAP*, 10 (2): 187-220.
- Fligstein, Neil y Doug McAdam. 2011. «Toward a general theory of strategic action fields», *Sociological Theory*, 29 (1): 1-26. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9558.2010.01385.x>
- García Holgado, Benjamin. 2016. «Vencedores y vencidos: surgimiento y éxito de la coalición golpista antiperonista dentro de las Fuerzas Armadas (1946-1955)», *Postdata*, 21 (1): 85-128.
- Grzymala-Busse, Anna. 2016. «Weapons of the Meek», *World Politics*, 68: 1-36. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0043887115000301>
- Hall, Peter y Michéle Lamont. 2013. *Social resilience in the neoliberal era*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139542425>.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina. 2015. Índice de Salarios al 4 de marzo de 2015. Buenos Aires: INDEC.
- Irrazábal, Gabriela. 2015. «La religión en las decisiones sobre aborto no punible en la Argentina», *Revista Estudios Feministas*, 23 (3): 735-759. Disponible en: <https://doi.org/10.1590/0104-026X2015v23n3p735>.
- Jacobs, Lawrence y Robert Shapiro. 2000. *Politicians Don't Pander: Political Manipulation and the Loss of Democratic Responsiveness*. Chicago: University of Chicago Press.

- Jones, Daniel, Ana Laura Azparren y Santiago Cunial. 2013. «Derechos reproductivos y actores religiosos: los evangélicos frente al debate sobre la despenalización del aborto en la Argentina contemporánea (1994-2011)», *Espacio Abierto*, 22 (1): 110-133.
- Jones, Daniel, Ana Laura Azparren y Luciana Polischuk. 2010. «Evangélicos, sexualidad y política: las instituciones evangélicas en los debates públicos sobre Unión Civil y Educación Sexual en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2003-2004)», en Juan Vaggione (comp.), *El activismo religioso conservador en Latinoamérica*. Córdoba: Ferreyra Editor.
- Jones, Daniel y Marcos Carbonelli. 2012. «Evangélicos, política y sexualidad: actores y lógicas en los debates sobre derechos sexuales y reproductivos», ponencia presentada en las *IV Jornadas de Estudios Políticos: ¿Qué democracia para el siglo XXI? Actores, conflictos y expectativas*, Buenos Aires, agosto, 22-24.
- Jones, Daniel y Santiago Cunial. 2017. «Más allá de los límites el Estado. Instituciones católicas y evangélicas de Partidos del Gran Buenos Aires (Argentina) en la implementación de políticas públicas sobre drogas», *Revista Desafíos*, 29 (2): 85-123. Colombia.
- Jones, Daniel, Santiago Cunial, Ana Laura Azparren y Paloma Dulbecco. 2014. «El rol de las iglesias católicas y evangélicas en el abordaje de los consumos problemáticos de drogas», ponencia presentada en las *XI Jornadas Nacionales de Debate Interdisciplinario en Salud y Población*, Buenos Aires, octubre, 15, 16 y 17.
- Jones, Daniel y Paloma Dulbecco. 2015. «El aborto y la proyección política de la jerarquía de la Iglesia católica argentina (2005-2011)», *Cadernos de Estudos Sociais*, 30 (2): XX-YY.
- Kaplan, Noah, Davis Park y Travis Ridout. 2006. «Dialogue in American political campaigns? An examination of issue convergence in candidate television advertising», *American Journal of Political Science*, 50: 724-736. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2006.00212.x>.
- Keller, Suzanne. 1991. *Beyond the ruling class: strategic elites in modern society*. Nueva York: Transaction Publishers.
- Kingdon, John. 2013. «Why some issues rise and others are negated», en Stella Theodoulou y Matthew Cahn (eds.), *Public policy. The essential readings*. Nueva York: Pearson.
- Kostelnik, James y David Skarbek. 2012. «The governance institutions of a drug trafficking organization», *Public Choice*, 156: 95-103. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s11127-012-0050-x>.
- Kübler, Daniel. 2001. «Understanding policy change with the advocacy coalition framework: an application to Swiss drug policy», *Journal of European public policy*, 8 (4): 623-641. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13501760110064429>.
- Lamont, Michéle, Stefan Beljean y Matthew Clair. 2014. «What is missing? Cultural processes and causal pathways to inequality», *Socio-Economic Review*, 12 (3): 573-608. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/ser/mwu011>
- Lupu, Noam, Carlos Gervasoni, Virginia Oliveros y Luis Schiumerini. 2015. *Argentine Panel Election Study*.



- Mallimaci, Fortunato. 2012. «Política y catolicismo en el Gobierno del Dr. Kirchner: recomposición y disputa del poder simbólico», en Charles Parker (ed.), *Religión, cultura y política en América Latina*. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Avanzados.
- Mallimaci, Fortunato. 2015. *El mito de la Argentina laica. Catolicismo, política y Estado*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- McAdam, Doug, John McCarthy y Mayer Zald. 1996. *Comparative perspectives on social movements: Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511803987>.
- Petrocik, John. 1996. «Issue Ownership in Presidential Elections, with a 1980 Case Study», *American Journal of Political Science*, 40: 825-850. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2111797>.
- Prieto, Sol y Ornella Lotito. 2012. «Jóvenes militantes de la “pastoral villera” en la Villa 21-24-Zabaleta: una aproximación sobre las percepciones y representaciones en torno del Estado», *Sociedad y Religión*, 22 (38): 46-78.
- Rasmussen, Anne, Brendan Carroll y David Lowery. 2014. «Representatives of the public? Public opinion and interest group activity», *European Journal of Political Research*, 53 (2): 250-268. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12036>.
- Sabatier, Paul y Hank Jenkins-Smith. 1993. *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, Paul y Christopher Weible. 2007. «The advocacy coalition framework: innovations and clarifications», en Paul Sabatier (ed.), *Theories of the policy process*. Boulder Co: Westview Press.
- Sanjurjo García, Diego. 2013. «El cambio en las políticas de estupefacientes: el ejemplo de Uruguay», *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, 27: 291-311
- Scartascini, Carlos. 2015. «La economía política de las políticas públicas», en Alejandro Bonvecchi et al. (eds.), *¿Quiénes deciden la política social? Economía política de programas sociales en América Latina*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Smyrl, Marc y William Genieys. 2016. *Elites, ideas, and the evolution of public policy*. Nueva York: Springer.
- Tokatlian, Juan. 2010. «La “guerra antidrogas” y el Comando Sur: una combinación delicada», *Foreign Affairs Latinoamérica*, 10 (1): 43-47.

## ANEXO

TABLA 8.  
VARIABLES DE ESTUDIO

	<b>Variable</b>	<b>Indicador</b>
Variable dependiente	Relevancia de la cuestión política	En su opinión ¿cuál es el problema más grave que está enfrentando el país?
Variable independiente 1	Nivel económico	¿En cuál de los siguientes rangos se encuentran los ingresos familiares mensuales de este hogar, incluyendo el ingreso de todos los adultos e hijos que trabajan o reciben jubilaciones, pensiones o planes sociales?
Variable independiente 2	Afinidad político-partidaria	¿Con/por cuál partido siente usted simpatía?
Variable independiente 3	Orientación religiosa	¿Me podría decir cuál es su religión?
Variable independiente 4	Nivel de religiosidad	Por favor, dígame si usted asiste a las reuniones de alguna organización religiosa por lo menos una vez a la semana, una o dos veces al mes, una o dos veces al año, o nunca.

Fuente: elaboración propia.

TABLA 9.  
VARIABLES DE ESTUDIO DICOTOMIZADAS

<b>Variable</b>	<b>Indicador</b>	<b>Valor</b>
Saliencia de la cuestión política	En su opinión ¿cuál es el problema más grave que está enfrentando el país?	1 = Droga 0 = Otro
Nivel económico	¿En cuál de los siguientes rangos se encuentran los ingresos familiares mensuales de este hogar, incluyendo el ingreso de todos los adultos e hijos que trabajan o reciben jubilaciones, pensiones o planes sociales?	1 = Menor o igual a 11.000 0 = Mayor a 11.000
Afinidad político-partidaria	¿Con/por cuál partido siente usted simpatía?	1 = Peronismo o FPV 0 = Otro
Orientación religiosa	Respuesta a la pregunta: ¿me podría decir cuál es su religión?	1 = Cristiano (católico o evangélico) 0 = Otra
Nivel de religiosidad	Por favor, dígame si usted asiste a las reuniones de alguna organización religiosa por lo menos una vez a la semana, una o dos veces al mes, una o dos veces al año, o nunca.»	1 = Una vez a la semana o una/dos veces al mes 0 = Una o dos veces al año o nunca

Fuente: elaboración propia.

TABLA 10.  
VARIABLES DE ESTUDIO DICOTOMIZADAS

Variable	Indicador	Valor
Posición frente al aborto	Respuesta a la pregunta: ¿su opinión personal sobre el aborto?	1 = En contra 0 = A favor
Creencia religiosa	¿Es usted creyente?	1 = Sí 0 = No
Confianza en la Iglesia católica en la vida pública de Argentina	Y en relación a la Iglesia católica, ¿qué grado de confianza, mucha, bastante, poca o ninguna, le merece su actuación en la vida pública argentina?	1 = Confía bastante o mucho 0 = Confía poco o nada
Orientación religiosa	¿Cuál es su religión?	1 = Católico 0 = Otra
Origen partidario	Respuesta a la consigna: «partido político»	1 = Frente para la Victoria 0 = Otro

Fuente: elaboración propia.

Presentado para evaluación: 8 de julio de 2017.

Aceptado para publicación: 28 de junio de 2018.

## SANTIAGO CUNIAL

scunial@sas.upenn.edu

Actualmente es doctorando en Ciencia Política de la Universidad de Pensilvania. Posee una maestría en Ciencia Política por la Universidad Torcuato Di Tella y una licenciatura en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Está especializado en temáticas vinculadas a la política y los derechos humanos, con atención a cuestiones de salud, drogas, sexualidad y religión. Trabajó como profesor en la Universidad de Buenos Aires, la Universidad Torcuato Di Tella y la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (Argentina). Ha publicado artículos académicos en revistas nacionales e internacionales, y ha recibido diferentes becas de organizaciones tales como CONICET, la Comisión Fulbright, la Fundación Carolina y la Fundación Open Society. Participa en diferentes equipos de investigación en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA) y ha trabajado como consultor y asistente de investigación en agencias gubernamentales y no gubernamentales nacionales e internacionales.

---

# El estado de la investigación en ciencia política sobre América Latina

*The state of political science research on Latin America*

SANTIAGO BASABE-SERRANO

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador

SERGIO HUERTAS-HERNÁNDEZ

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador

## **Cómo citar/Citation**

Basabe-Serrano, S. y Huertas-Hernández, S. (2018). El estado de la investigación en ciencia política sobre América Latina. *Revista Española de Ciencia Política*, 47, 153-170. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.47.00>

## **Resumen**

Esta investigación analiza el estado de la investigación producida en ciencia política y cuyo objeto de estudio es América Latina. Para ello, presentamos una base de datos inédita en la que incluimos los artículos publicados en revistas en español y portugués que se encuentran en los índices JCR o Scimago. En primer lugar, los resultados reflejan una disciplina dinámica, plural en términos teóricos, inclinada prioritariamente al estudio de los temas clásicos de la disciplina y con falencias en el orden metodológico. Por otro lado, constatamos que existen muy pocas revistas para la publicación, por lo que urge la creación de revistas especializadas. Además, nuestros hallazgos empíricos dan cuenta de la necesidad de incluir en las agendas de investigación tanto a países menos estudiados como temas que, a pesar de ser relevantes (*v. g.* corrupción), han sido poco explorados. Finalmente, este trabajo plantea la urgencia de fomentar la cooperación institucional.

*Palabras clave:* ciencia política, América Latina, investigación.

## **Abstract**

This research analyzes the state of Political Science research with a focus on Latin America. To this aim, an unpublished database is presented containing articles published in Spanish and Portuguese journals that are included in JCR or Scimago indexes. First of all, the results show a discipline which is dynamic, theoretically plural, mainly inclined to the study of classic issues within the discipline, and with some methodological failures. On the other hand, it is confirmed the

existence of very few journals where to publish, so the creation of specialized ones seems urgent. Furthermore, our empirical findings point out to the necessity of including both under-researched countries and relevant yet underexplored topics (*e. g.* corruption) in the research agenda. Finally, this work raises the urgency of promoting cooperation at institutional level.

*Keywords:* political science, Latin America, research.

---

## INTRODUCCIÓN

Durante las últimas décadas la ciencia política ha crecido exponencialmente en América Latina. A pesar de que el desarrollo de la disciplina es aún asimétrico en los distintos países, en general se observa una mejoría tanto en el plano de la docencia como en el de la investigación<sup>1</sup>. La oferta académica de programas de pregrado y posgrado ha crecido y al mismo tiempo la investigación se ha expandido en cuanto a temáticas estudiadas, países analizados y metodologías utilizadas para el abordaje empírico (Altman, 2012). Adicionalmente, los congresos de las asociaciones nacionales son cada vez más regulares y la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP) se ha constituido en el espacio inequívoco de encuentro e intercambio entre estudiantes, profesionales e investigadores de la región.

De las distintas aristas que permiten observar el desarrollo de la ciencia política cuyo objeto de estudio es América Latina, nos concentramos en la investigación científica y específicamente en los trabajos divulgados a través de revistas especializadas publicadas en español y portugués. Identificamos los principales temas y países estudiados, las perspectivas teóricas a las que se suele recurrir y los enfoques metodológicos privilegiados por los autores. Adicionalmente, junto a observar la presencia de mujeres en la producción académica de la región, analizamos tanto la procedencia institucional de los investigadores como el grado de coautoría existente. Finalmente, proponemos algunas ideas de política investigativa que podrían ayudar a la formación de una agenda de trabajo que permita consolidar la ciencia política en la región.

El artículo se estructura alrededor de siete apartados. En el primero detallamos las decisiones metodológicas asumidas para la selección de las revistas incorporadas al análisis. En el segundo apartado discutimos los principales temas estudiados en la región. En el tercero abordamos los enfoques teóricos prioritariamente utilizados. La cuarta sección estudia los principales componentes metodológicos de los artículos

---

1. Para una revisión histórica de las trayectorias asumidas por la ciencia política en América Latina se puede recurrir a Bulcourf *et al.*, (2015) o Barrientos (2013). Análisis por países se encuentran en los volúmenes 35 (1) de 2015 y 25 (1) de 2005 de la *Revista de Ciencia Política*. Altman (2012) también plantea un interesante estudio sobre los avances de la ciencia política en América Latina. Sin embargo, dado que el criterio de selección que utiliza Altman está dado en función de los departamentos especializados existentes al interior de las universidades, sus conclusiones se orientan en otro sentido al que este artículo propone.

analizados. La quinta analiza los países mayoritariamente estudiados, mientras la sexta discute quiénes son los autores de los trabajos, su procedencia institucional y el grado de coautoría existente. La última sección presenta conclusiones y algunas ideas de cara a una agenda de políticas de investigación que fortalezcan la ciencia política latinoamericana.

## APUNTES METODOLÓGICOS Y PRINCIPALES REVISTAS

Para el análisis consideramos los artículos que, desde la ciencia política, presentan resultados de investigación sobre América Latina, escritos en español o portugués, y publicados en revistas especializadas incluidas en los índices *Journal Citation Report* (JCR) o *Scimago*. Una ventaja de estudiar las revistas mencionadas es que todas son de libre acceso. Observar solamente resultados de investigación excluye por tanto, los manuscritos que se centran en análisis de coyuntura y que suelen ser publicados por invitación de los editores de las revistas<sup>2</sup>. Excluimos también las notas de investigación y las reseñas bibliográficas. Además, dejamos fuera los trabajos claramente ubicados en la subdisciplina de las relaciones internacionales y aquellos que son traducciones de trabajos previamente publicados en otros idiomas. Desde el punto de vista temporal, nuestra investigación incluyó solo las publicaciones realizadas entre 2011 y 2016. Pese a esta limitación temporal, entendemos que el desempeño de los últimos seis años en la producción académica de la ciencia política sobre América Latina permite tener una idea general del estado de la región en este tema.

Como mencionamos, para la observación nos restringimos a aquellas revistas que están incluidas en los dos índices mencionados, por lo que existiría una presunción objetiva de que son publicaciones periódicas, provistas de doble arbitraje ciego y con parámetros de selección más rigurosos. Dado que la ciencia política llegó a América Latina de forma tardía en comparación con Estados Unidos o Europa, incluir solamente revistas de la disciplina restringía demasiado el número de trabajos para analizar. Por ello, decidimos añadir también revistas de estudios de área o regionales (*v. g. América Latina Hoy*) y otras genéricas de ciencias sociales pero que incluyen trabajos en ciencia política (*v. g. Revista de Estudios Sociales*). En total valoramos 22 revistas y dentro de ellas identificamos 531 artículos ( $n=531$ ).

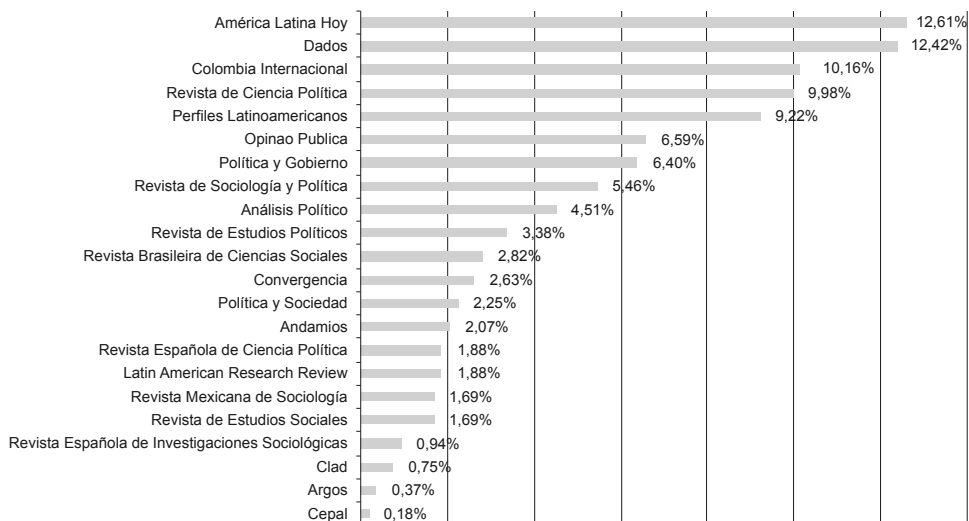
Para la selección de artículos analizamos en primer lugar el resumen. Los manuscritos referidos a temas diferentes de los considerados (*v. g. estudios culturales o literarios*) fueron excluidos. El gráfico 1 presenta el porcentaje de trabajos publicados durante el período 2011-2016 en las revistas consideradas para el análisis. En el anexo 1 incluimos el país en el que está anclada la revista y el grado de impacto en cuartiles a partir de la información reportada por Scimago.

---

2. Un ejemplo de este caso es el *Anuario Político de América Latina*, exitosamente publicado por la *Revista de Ciencia Política* de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

## GRÁFICO I.

## PUBLICACIONES EN CIENCIA POLÍTICA POR REVISTAS, 2011-2016



Fuente: elaboración propia a partir de revistas incluidas en JCR y Scimago.

Como se observa, más de la mitad de los artículos publicados se concentran en cinco revistas. De ellas, solamente la *Revista de Ciencia Política* es una publicación especializada en la materia, mientras que las restantes son de ciencias sociales o de estudios regionales, aunque con cierto énfasis hacia la ciencia política<sup>3</sup>. La otra revista referencial de la disciplina, *Política y Gobierno*, publica menos artículos, aunque esto podría obedecer a que se divulga de forma semestral y no trimestral o cuatrimestral como otras publicaciones. En cuanto a la ubicación geográfica en la que se encuentran ancladas las revistas, España, Brasil y México son los países en los que existe un mayor número de publicaciones (ver anexo 1). Es llamativa tanto la ausencia de revistas argentinas en los índices JCR o Scimago como el rol trascendental que viene adquiriendo la revista *Colombia Internacional* dentro de las publicaciones en ciencia política.

## TEMAS ESTUDIADOS

Para identificar los temas estudiados elaboramos una taxonomía que busca ser lo más inclusiva posible y que se refleja en el gráfico 2. Para el efecto, observamos las

3. El hecho que los editores de *América Latina Hoy*, *Colombia Internacional* y *Perfiles Latinoamericanos* sean politólogos puede haber incidido en que la orientación de los trabajos allí publicados se haya concentrado en alguna medida en la ciencia política.



temáticas consideradas como ejes para la presentación de ponencias o mesas de trabajo en los congresos internacionales de ciencia política. En ese aspecto, nuestro punto de partida fueron los eventos organizados tanto por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (AECIP) como también, en la parte pertinente, por la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA). Posteriormente agregamos algunas categorías temáticas extraídas de congresos nacionales de ciencia política, como el organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) o el que auspicia la Asociación Brasileña de Ciencia Política (ABCP). Por la naturaleza heurística de la taxonomía propuesta, hay temas más analíticos y otros que se encuentran en un mayor nivel de agregación. Sin embargo, hay que apuntar que en ningún caso un artículo aparece incluido en más de una temática, evitando de esa manera problemas metodológicos de sobre o subestimación de los valores constantes en el gráfico 2.

Dentro de las temáticas más estudiadas se encuentran los partidos políticos, los procesos electorales y la democracia. En conjunto, estos tres ejes abarcan casi la tercera parte de la muestra analizada y dan cuenta de la preferencia de los investigadores por los temas más clásicos de la disciplina. Dentro de los estudios sobre partidos encontramos análisis endógenos de las estructuras partidistas como también aquellos que observan la interacción respecto a otros partidos y al conjunto del sistema político. En el caso de los trabajos sobre elecciones no solo hay atención a los procesos electorales como tales, sino también al comportamiento de los electores y a la influencia de las reglas electorales sobre los resultados políticos. La preeminencia otorgada al estudio de partidos y elecciones tiene un símil en el trabajo realizado por Boncourt (2008) para Europa. En cuanto a los estudios sobre democracia, la medición de la calidad del régimen, sus rendimientos e interacciones respecto a actores sociales y económicos son las facetas más exploradas. No obstante, durante los últimos años se han incrementado las investigaciones sobre democracia participativa, democracia directa y *e-democracy*.

Un segundo conjunto de temas incluye el estudio de la estructura, funcionamiento e interacciones de las legislaturas, las cortes de justicia y el poder ejecutivo. Los estudios legislativos enfatizan el comportamiento de los diputados en cuanto al voto y la formación de coaliciones frente al presidente, mientras que los relacionados con el campo conocido como «políticas judiciales» —*judicial politics*— se centran en la relación de los jueces respecto a los políticos en temas como la independencia judicial o la judicialización de la política desde las cortes constitucionales. En cuanto a las investigaciones sobre presidencialismo, se observa un incremento en el estudio tanto de los gabinetes ministeriales como respecto al funcionamiento de las casas presidenciales. No obstante, la pregunta sobre cuán presidencialistas son los países de la región sigue siendo el eje de la investigación en este campo.

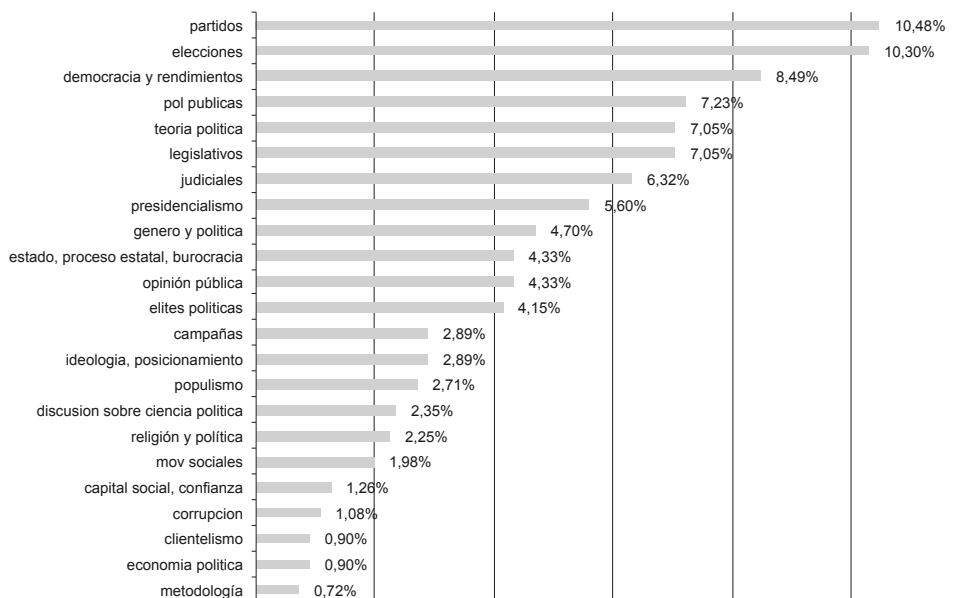
Por otro lado, están los trabajos sobre teoría política y políticas públicas. En el primer caso, la principal estrategia utilizada por los investigadores radica en el estudio de determinados autores clásicos del pensamiento político y su posible interpretación a la luz de los eventos contemporáneos. En el segundo caso, los trabajos se refieren esencialmente a la gobernanza en sus distintos niveles y a la formulación y evaluación de

políticas públicas. En términos empíricos, se trata de investigaciones aplicadas a diferentes sectores como el de hidrocarburos, salud pública o educación superior. Un hallazgo interesante es que los estudios de teoría política y, fundamentalmente, los de políticas públicas, se encuentran bien situados dentro de las preferencias de los investigadores a pesar de no ser parte de los temas clásicamente abordados por la ciencia política. El tercer grupo de temas incluye trabajos sobre la presencia de mujeres en diferentes arenas de toma de decisión política, las transformaciones del Estado, los estudios de opinión pública y también las investigaciones relacionadas con las élites políticas.

Junto a los temas ya mencionados, el gráfico 2 describe otros tópicos que, por el contrario, han sido marginalmente analizados por la ciencia política latinoamericana a pesar de su trascendencia. Entre ellos se encuentra el estudio de la corrupción, una de las grandes problemáticas de la región, y que a pesar de ello registra apenas el 1,08 % del total de artículos analizados. Un argumento parecido aplicaría para el caso de los estudios relacionados con la confianza ciudadana, tanto en el régimen democrático como inter pares (1,26 %), el clientelismo político (0,90 %) o los trabajos en los que se vinculan las interacciones entre variables económicas y políticas como elemento clave para la comprensión de distintos fenómenos sociales (0,90 %). Finalmente, la evidencia empírica ofrecida da cuenta de la escasez de trabajos que discuten cuestiones metodológicas (0,72 %).

#### GRÁFICO 2.

##### TEMAS ESTUDIADOS EN LA CIENCIA POLÍTICA LATINOAMERICANA, 2011-2016



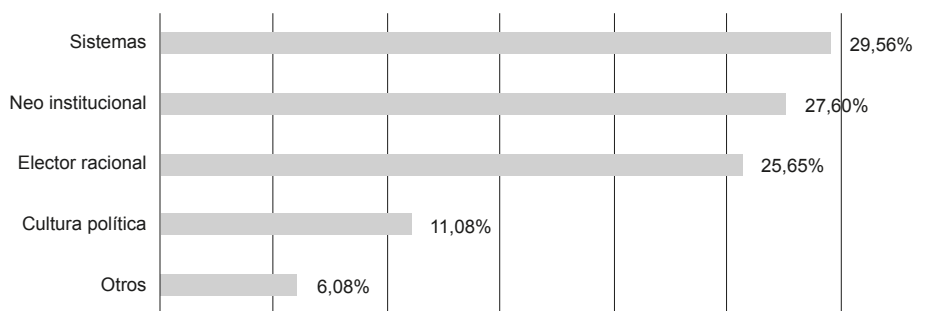
Fuente: elaboración propia a partir de revistas incluidas en JCR y Scimago.

## ENFOQUES TEÓRICOS

En cuanto a las teorías más utilizadas por los investigadores, las preferencias están entre los enfoques sistémicos (29,56 %), neoinstitucionales (27,60 %) y del elector racional (25,65 %). Una porción más reducida de artículos asume teorías propias de los estudios de cultura política (11,08 %), mientras que el 6,08 % incluye otras perspectivas teóricas. Dentro del enfoque prioritariamente abordado se encuentran tanto los trabajos derivados del estudio de los sistemas políticos y específicamente del régimen democrático como aquellos interesados en observar los partidos en su mutua interacción y respecto a los sistemas electorales. La extensa obra de Sartori (2005), Easton (1965; 1999; 1997) o Rapoport (1997) y la influencia de la vertiente europea en la formación académica de las primeras generaciones de politólogos de América Latina, explicarían el espacio aún influyente de dichas perspectivas teóricas<sup>4</sup>. A diferencia de la investigación proveniente de Estados Unidos, donde a partir de la década de los sesenta la tradición del elector racional y posteriormente la neoinstitucionalista relegaron casi por completo a los estudios sistémicos, dicha perspectiva teórica constituye aún un rasgo distintivo de la ciencia política latinoamericana (Norris, 1997). El gráfico 3 resume las tradiciones teóricas utilizadas en los trabajos incluidos en el análisis.

GRÁFICO 3.

### PRINCIPALES ENFOQUES TEÓRICOS



Fuente: elaboración propia a partir de revistas incluidas en JCR y Scimago.

Respecto a los artículos escritos desde el enfoque neoinstitucionalista (March y Olsen, 2008), no existe una preferencia específica hacia alguna de las distintas perspectivas que se inscriben en dicha tradición. De hecho, hallamos trabajos fundamentados tanto en el institucionalismo histórico como en el analítico o el de actores racionales. Aunque en menor medida, también se reportaron artículos que corresponderían a lo

4. Una de las obras clásicas de Sartori (2005) y que generó gran influencia en los estudios políticos sobre América Latina fue «Partidos y sistemas de partidos». En el caso de Easton (1999) quizás la obra que capturó mayor atención en esa región fue «Esquema para el análisis político».

que Peters (2003) denomina institucionalismo empírico. En cuanto a las investigaciones ancladas en la tradición del elector racional (Riker, 1962) —dentro de las que se incluyeron los trabajos que se sustentan en la teoría de juegos— son menos frecuentes las que recurren a modelos formales y análisis cuantitativo. En la mayoría de los casos los artículos que utilizan este enfoque teórico asumen la perspectiva de la racionalidad limitada (Elster, 1988) y en lo metodológico recurren a narrativas analíticas (Bates *et. al.*, 1998). En resumen, desde el punto de vista teórico, la ciencia política latinoamericana es bastante plural, por lo que no existe un paradigma imperante.

En cuanto al nivel de acercamiento a la realidad, aunque la mayoría de los trabajos analizados son deductivos (61,20 %), una porción importante plantea perspectivas inductivas (38,80 %)<sup>5</sup>. Si bien no desconocemos que, en determinados contextos y sobre todo cuando la literatura especializada es residual, los trabajos que parten de la evidencia empírica son necesarios, la posibilidad de generalizar los hallazgos surge de la confrontación de conjeturas razonadas con evidencia empírica. Conforme lo discutimos en el siguiente párrafo, a la presencia de trabajos inductivos se debe agregar que un porcentaje estimable de ellos son estudios de caso. De hecho, del total de artículos que presentan evidencia empírica, el 34,18 % asumen una perspectiva inductiva sobre una sola unidad de análisis.

## COMPONENTES METODOLÓGICOS

Para valorar la propuesta metodológica hallada en los artículos seleccionados, consideramos varias dimensiones de análisis. En primer lugar, observamos los métodos a los que prioritariamente recurren los investigadores. Un primer hallazgo da cuenta de la ausencia de experimentos —naturales, de laboratorio o vía encuestas de opinión pública— y la total preferencia por métodos observacionales. Esta deficiencia en cuanto al uso de experimentos da cuenta de la necesidad de incorporar esta temática a la discusión metodológica de la ciencia política latinoamericana. Dentro de los métodos observacionales o cuasi experimentales, el 66,29 % de los trabajos analizados se corresponden con estudios de caso, mientras que solamente el 33,71 % recurren al método comparado. Incluimos en esta categoría tanto a las investigaciones con pocas unidades de análisis como a aquellas con *n* grande. Si partimos de la idea de que la comparación es el método que de mejor forma nos permite acercarnos a resultados con menor sesgo y mayor control sobre las variables, este hallazgo es llamativo, pues refleja la necesidad de incentivar este tipo de diseño de investigación en América Latina. La referida prioridad otorgada a los estudios de caso en esta región es un fenómeno similar al observado hasta la década de los noventa en la ciencia política alemana (Pehl, 2012).

Dentro de los artículos que recurren a la comparación, el 81,9 % lo hace entre países y apenas el 18,1 % se concentra en el análisis subnacional. Puesto que la comparación de

---

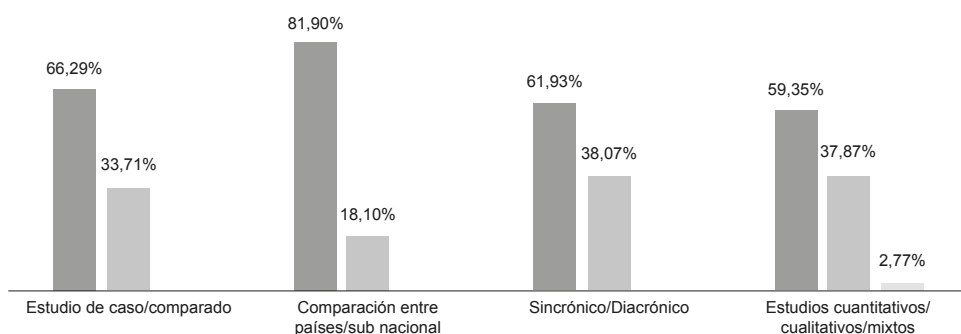
5. En el citado trabajo de Munck y Snyder (2007), los trabajos con un enfoque inductivo alcanzan el 55,7 %.

unidades de análisis dentro de un país aumenta la precisión y especificidad de los diseños de investigación, dado el control que se mantiene sobre variables que podrían cambiar al observar varios países —*v. g.* diseño institucional— o por posibles sesgos de equivalencia, en esta parte señalamos la necesidad de prestar mayor atención a este tipo de perspectivas. En cuanto al espacio temporal utilizado para el análisis, el 61,93 % de los trabajos observados se desarrollan desde un enfoque sincrónico y solamente el 38,07 % utilizan una perspectiva diacrónica. En este aspecto, es indispensable fortalecer las investigaciones que observen procesos de mediano y largo plazo, pues esto incrementa la capacidad de comprensión de los fenómenos políticos a partir de la incorporación de variables contextuales y de la comparación de diferentes períodos temporales.

En cuanto al tipo de herramientas utilizadas para el análisis, un poco más de la mitad de los trabajos observados recurren a técnicas cualitativas como las narrativas históricas, el rastreo de procesos o las cadenas causales (59,35 %). La mayoritaria presencia de trabajos de orden cualitativo también es un rasgo distintivo del estado de la investigación en Francia (Billordo, 2005). En cuanto a las técnicas cuantitativas, alcanzan un estimable 37,87 % de los artículos, aunque con mayor énfasis en las herramientas de estadística descriptiva respecto a las de naturaleza inferencial<sup>6</sup>. Puesto que la formación metodológica en técnicas cuantitativas no ha sido imperante en América Latina, los hallazgos descritos dan cuenta de que el interés por este tipo de herramientas va en aumento. Finalmente, los artículos que apelan a métodos mixtos son minoritarios (2,77 %) y reflejan la necesidad de incentivar en la región el uso interactivo de estrategias cuantitativas y cualitativas alrededor de un mismo proyecto de investigación (Lieberman, 2005). El gráfico 4 describe los temas antes discutidos.

#### GRÁFICO 4.

##### ASPECTOS METODOLÓGICOS DE LOS ARTÍCULOS ANALIZADOS



Fuente: elaboración propia a partir de revistas incluidas en JCR y Scimago.

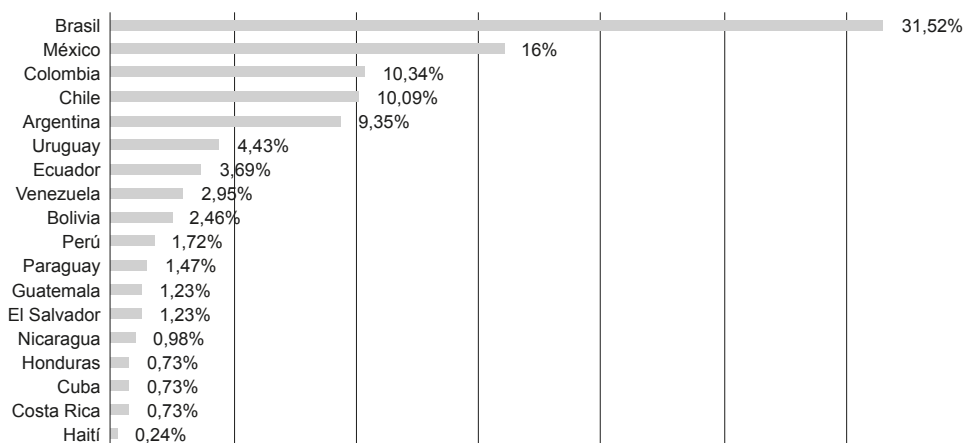
6. Boncourt (2008) da cuenta de una producción selectiva de trabajos cuantitativos en función de la revista estudiada. Así, encuentra que en la revista *European Journal of Political Research* las investigaciones cuantitativas ascienden al 55 %, mientras que en *Revue Française de Science Politique* apenas alcanzan el 6 %.

## PAÍSES MÁS ESTUDIADOS

Antes de analizar los países que con mayor frecuencia han sido seleccionados como unidades de análisis, hemos tomado algunas decisiones metodológicas adicionales a las ya citadas. En primer lugar, y únicamente para el análisis que sigue, descartamos tanto los trabajos de teoría política como aquellos en los que no existía una constatación empírica. Adicionalmente, dejamos de lado las pocas investigaciones de *n* grande pues allí cada país constituye solamente una observación. Con dichos presupuestos, y al igual que en investigaciones focalizadas en el estudio de legislaturas (Aleman, 2013), cortes de justicia (Kapiszewski y Taylor, 2008) o burocracias (Polga-Hecimovich y Trelles, 2016), Brasil es el país que mayor atención recibe de los politólogos de la región (31,52 %). A una distancia considerable se encuentran México (16 %), Colombia (10,34 %), Chile (10,09 %) y Argentina (9,35 %). No obstante las brechas entre Brasil y los demás países citados, este conjunto de unidades de análisis coincide también con las áreas geográficas en las que la ciencia política latinoamericana ha logrado mayor desarrollo en el campo docente.

GRÁFICO 5.

PAÍSES MÁS ESTUDIADOS



Fuente: elaboración propia a partir de revistas incluidas en JCR y Scimago.

Un segundo grupo incluye a Uruguay (4,43 %), Ecuador (3,69 %), Venezuela (2,95 %) y Bolivia (2,46 %). Este hallazgo empírico es llamativo, pues revela un mayor interés por países como Ecuador y Bolivia, que hasta hace pocos años atrás habían sido poco estudiados. Desde luego, el hecho de que sean considerados como unidades de análisis no implica necesariamente la existencia de un mayor número de investigadores ecuatorianos y bolivianos, pero al menos es un indicio respecto al desarrollo que podría adquirir la disciplina en ambos países. La presencia de asociaciones nacionales de ciencia política tanto en Ecuador como en Bolivia constituye otro elemento de

juicio que amplía las expectativas ya citadas. Conforme consta en el gráfico 5, el resto de países de la región tienen menos del 2 % de trabajos en los que se los considera como unidades de análisis. Entre ellos, sobresalen Perú y Costa Rica, pues ambos han recibido una mayor atención en mediciones más específicas, como la de Alemán (2013) respecto al estado de la investigación en legislaturas.

## AUTORES E INSTITUCIONES

En esta parte observamos algunas dimensiones de análisis relacionadas tanto con los autores de los artículos como con su pertenencia institucional. Para la codificación consideramos algunas variables. En primer lugar, se capturó el sexo del autor del artículo. Posteriormente, consideramos una variable dicotómica que refleja si el manuscrito ha sido escrito por uno o más autores. En cuanto a la pertenencia institucional, observamos el espacio geográfico en el que está la universidad o centro de investigación en el que trabaja el investigador. Por tanto, no se capturó información sobre la nacionalidad de los autores. En los casos en los que hay coautoría y los investigadores pertenecen a instituciones geográficamente distintas elaboramos categorías de análisis específicas, tal cual consta en el gráfico 6.

En cuanto al sexo de la autoría del artículo, la información recopilada revela que cerca de las dos terceras partes de los trabajos son escritos por hombres (60,26 %), mientras que apenas el 22,97 % corresponden a mujeres. Esta asimetría se correlaciona con la deficitaria presencia de politólogas latinoamericanas y, a la vez, da cuenta de la reproducción en el mundo académico de las históricas desigualdades existentes en la región. La autoría del restante 16,76 % de artículos corresponde al trabajo conjunto de hombres y mujeres. Un dato llamativo es que los estudios desde la ciencia política relacionados con la mujer y su incidencia sobre diferentes arenas de toma de decisión pública no son el campo temático que mayor interés suscita entre las politólogas latinoamericanas. Otro dato interesante es que la asimetría entre producción de hombres y mujeres en Latinoamérica es menor que la reportada por Munck y Snyder (2007) para el caso de Estados Unidos<sup>7</sup>.

Por otro lado, para valorar en qué medida se ha generado una comunidad académica alrededor de la ciencia política latinoamericana, observamos las coautorías constantes en los artículos analizados. A diferencia de lo que señalan Pehl (2012) o McDermott y Hatemi (2010) en el sentido de que las investigaciones de dos o más autores dentro de la ciencia política alemana y norteamericana se han incrementado, en América Latina los artículos escritos por un solo investigador siguen siendo

---

7. El trabajo citado recurre al análisis de tres de las más importantes revistas en habla inglesa (*Comparative Politics*, *Comparative Political Studies* y *World Politics*). En función de dicho criterio de selección, la asimetría entre la producción de hombres (74,3 %) y mujeres (18,5 %) es mayor que en América Latina (Munck y Snyder, 2007). La producción mixta alcanza el 7,2 %.

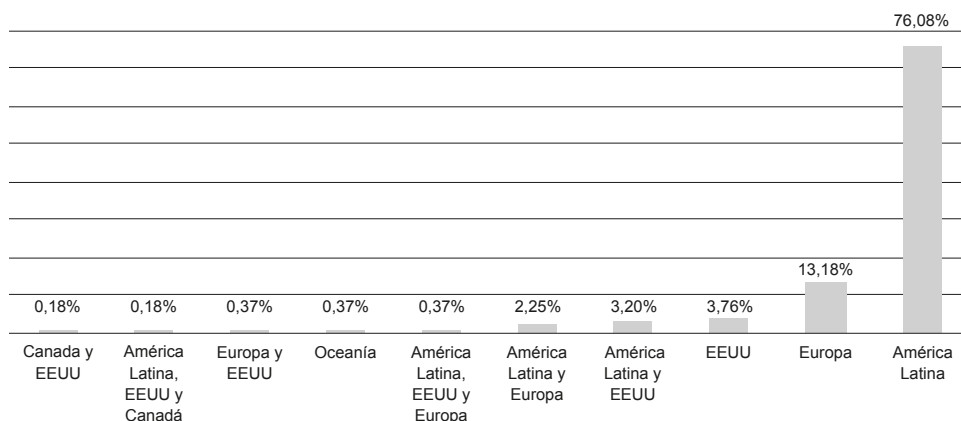


mayoritarios (62,17 %)<sup>8</sup>. La producción investigativa de dos autores alcanza apenas a la cuarta parte del universo de trabajos analizados (25,98 %) y solamente el 11,28 % corresponde a artículos escritos por tres o más autores.

En cuanto a la ubicación geográfica de las instituciones donde se genera la producción académica, e independientemente de la nacionalidad de los investigadores, más de las tres cuartas partes de los artículos provienen de universidades o centros de estudios ubicados en América Latina (76,08 %). En Europa se produce el 13,18 % de los trabajos analizados y apenas el 3,76 % se ubica en instituciones ubicadas en Estados Unidos. La débil presencia de artículos escritos en Estados Unidos resulta contraintuitiva por al menos dos razones. En primer lugar, porque los politólogos latinoamericanos residentes fuera de la región se asientan prioritariamente en ese país y se podría pensar que al menos parte de su producción se divulgaría en revistas en español o portugués. En segundo lugar, porque los centros de investigación y universidades con departamentos de Ciencia Política interesados en América Latina están en Estados Unidos y ello haría suponer que, en alguna medida, los artículos allí generados se difundirían en revistas de la región estudiada. Además, resulta llamativo el número de artículos provenientes de investigadores residentes en Europa, pues dadas las razones ya mencionadas, era esperable que la cantidad de trabajos generados en dicho continente fuese comparativamente menor que los procedentes de Estados Unidos. El gráfico 6 describe la discusión precedente.

#### GRÁFICO 6.

UBICACIÓN GEOGRÁFICA DE LAS INSTITUCIONES EN LAS QUE SE GENERA LA PRODUCCIÓN ACADÉMICA



Fuente: elaboración propia a partir de revistas incluidas en JCR y Scimago.

8. Hay que considerar que si bien McDermott y Hatemi (2010) tienen un período de estudio que empieza en la década de los setenta del siglo pasado, su observación se limita a la revista *American Political Science Review*.

La distancia entre la producción académica generada en América Latina respecto a la procedente de Estados Unidos se torna más pronunciada si se agrega que el tipo de lector de las publicaciones en inglés respecto a las de español o portugués es marcadamente diferente. Lo dicho se sustenta en al menos dos razones. Por un lado, y a diferencia de las revistas en español o portugués, la gran mayoría de publicaciones en inglés no son de libre acceso. Este es un hecho clave, pues muchas universidades latinoamericanas carecen de fondos para pagar suscripciones, tanto a revistas como a bases de datos (*v. g.* JSTOR o SAGE) que permitan a sus estudiantes acceder gratuitamente a la información. Por otro lado, el bajo nivel de lectura en inglés de los latinoamericanos constituye una barrera adicional para acceder al conocimiento escrito en ese idioma.

Sobre este último aspecto, el informe de Napoleón Katsos, socio directivo del Centro de Investigación de Inglés y Lingüística Aplicada de la Universidad de Cambridge, evidencia que ninguno de los trece países latinoamericanos incluidos en su estudio tiene nivel «muy alto» o «alto» de inglés. Los países mejor situados son Argentina y México, y apenas se ubican en la categoría de nivel «medio». Costa Rica, Guatemala, El Salvador y Brasil están en nivel «bajo», mientras que Dominicana, Perú, Chile, Ecuador, Venezuela, Panamá y Colombia son colocados en un nivel de inglés «muy bajo»<sup>9</sup>. Las razones mencionadas dan cuenta, por tanto, de que existe un problema estructural que debe ser solventado para establecer más espacios de diálogo entre la investigación norteamericana y la de América Latina. Por tanto, es crucial el acceso a las publicaciones en inglés y también la mejora del nivel de comprensión de ese idioma.

## CONCLUSIONES Y AGENDA DE POLÍTICAS PARA LA INVESTIGACIÓN EN CIENCIA POLÍTICA DESDE AMÉRICA LATINA

Este artículo analiza el estado de la investigación generada por la ciencia política latinoamericana a lo largo del período 2011-2016. A partir de la valoración efectuada, podemos identificar tanto los avances como los desafíos que se presentan a la disciplina a corto y mediano plazo. En primer lugar, la variedad de temáticas abordadas, la recurrencia a diferentes perspectivas teóricas y la cada vez mayor presencia de evidencia empírica que acompaña a los trabajos dan cuenta de avances importantes en la ciencia política de la región. A pesar de que la aparición de la disciplina en América Latina es tardía, el proceso de institucionalización en el plano de la docencia, investigación y generación de comunidad académica es sostenido, aunque puede ser fortalecido desde diferentes áreas.

En el plano de la divulgación, una posibilidad es la creación de revistas generales de ciencia política, por un lado, y especializadas en diferentes subdisciplinas por otro. Salvo la *Revista de Ciencia Política y Política y Gobierno*, en América Latina no se dispone de más espacios para publicar la investigación sobre la disciplina. Aunque el

---

9. Se puede acceder a la investigación referida en el link: <https://bit.ly/2NxDbv>.

apoyo de las otras revistas analizadas en este artículo ha sido clave, el hecho de no ser publicaciones especializadas hace que los espacios tengan que ser compartidos con otras disciplinas, lo que genera un problema de incentivos selectivos para unos y otros. En esta misma línea, otro reto que afronta la investigación de la ciencia política latinoamericana tiene que ver con el incremento en la calidad, visibilidad e impacto de la producción científica (Buquet, 2013). Un camino para resolver, al menos parcialmente, las deficiencias anotadas, está en la cooperación interinstitucional o el apoyo de las asociaciones nacionales de ciencia política, desde donde se podrían dar los primeros pasos para el establecimiento de revistas que cubran los parámetros mínimos para ser agregadas a los índices JCR o Scimago.

En cuanto a los temas estudiados, y sin que esto implique dejar de lado los campos más tradicionales de la ciencia política, este artículo ha constatado poca atención hacia temas clave como la corrupción, el clientelismo, la representación política de mujeres o la relación entre desempeños económicos y resultados políticos. En el campo teórico se ha evidenciado que los enfoques sistémicos junto a los neoinstitucionales y del elector racional comparten las preferencias de los investigadores. No obstante, si la prevalencia del enfoque sistémico tiene relación con la conjetura que hemos planteado, en el sentido de que esta orientación corresponde a la formación académica de los primeros politólogos de la región, es de esperar que los próximos años la ciencia política latinoamericana cuente con una perspectiva más analítica. Consideramos que la mayor presencia de enfoques más analíticos, servirán para ganar en precisión en cuanto a los argumentos y a la observación empírica de variables o procesos. Adicionalmente, los datos aportados en este artículo dan cuenta de la presencia marginal de perspectivas teóricas estructuralistas dentro de la ciencia política de la región.

La metodología es el campo que más trabajo requiere y constituye el mayor desafío para la ciencia política de América Latina. Una necesidad imperiosa está en fomentar la investigación comparada y reorientar el estudio de caso con una observación hacia otros estudios en los que existan más unidades de análisis para poder comparar inclusive dentro de un mismo país o entidad (Gerring, 2004)<sup>10</sup>. No obstante, la ausencia relativa de investigación comparada es un fenómeno trasladable, al menos hasta fines de la década de los noventa del siglo pasado, a la ciencia política norteamericana y europea (Norris, 1997). En este plano, incrementar el trabajo en estudios subnacionales puede favorecer el control de variables y la mayor precisión de los diseños de investigación. En cuanto a las técnicas de investigación, las de naturaleza cuantitativa van ganando espacio en la región y eso favorece la diversidad de la disciplina. Por tanto, un desafío adicional está en la inclusión de cursos de metodologías cuantitativas en los programas docentes de la región. Esta política es esencial, aunque debe ser tratada de forma crítica, evitando que la «sofisticación» cuantitativa degenera en situar las técnicas metodológicas por encima de las ideas.

---

10. No obstante, la ausencia relativa de investigación comparada es un fenómeno trasladable, al menos hasta fines de la década de los noventa del siglo pasado, a la ciencia política norteamericana y europea (Norris, 1997).

Al igual que en estudios previos, constatamos que Brasil es la unidad de análisis más estudiada de la región, mientras que es muy poco lo que conocemos de los países centroamericanos. El que las revistas tengan mayores incentivos para publicar artículos de investigación sobre países poco estudiados, pues ello afectaría positivamente a su tasa de citaciones, debería motivar a los investigadores a prestar mayor interés respecto a unidades de análisis menos explorados de América Latina. Adicionalmente, fomentar la extracción y producción de información y datos desde las instituciones académicas de los países menos estudiados podría facilitar que investigadores locales e internacionales se acercaran más al estudio de dichas unidades de análisis. No obstante, la desatención que se observa hacia varios países de América Latina se podría explicar por los altos costos de transacción que conlleva obtener evidencia empírica.

Finalmente, la deficitaria presencia de artículos publicados por politólogas y aquellos que son resultado de la cooperación entre universidades y centros de investigación dan cuenta de espacios en los que se debe trabajar intensamente en el futuro inmediato. No obstante, la promoción que han recibido durante los últimos años los congresos disciplinarios por países, los grupos de trabajo auspiciados desde diferentes organizaciones y la articulación de ambas actividades alrededor de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política son signos positivos en el sentido de que estas carencias pueden irse superando. Independientemente de lo dicho, la reducción de las asimetrías de diverso orden, el incremento de la confianza interpares y su efecto directo en términos de cooperación son temas estructurales en los que la evidencia empírica que hemos expuesto no es más que el reflejo de un problema social de mayores dimensiones dentro de la región.

### Referencias

- Alemán, Eduardo. 2013. «Latin American Legislative Politics: A Survey of Peer-Reviewed Publications in English», *Journal of Politics in Latin America*, 5 (1): 15-36.
- Altman, David. 2012. «Where is Knowledge Generated? On the Productivity and Impact of the Political Science Department in Latin America», *European Political Science*, 11 (1): 1-17. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/eps.2010.82>.
- Barrientos del Monte, Fernando. 2013. «La Ciencia Política en América Latina. Una breve introducción histórica», *Convergencia: Revista de Ciencias Sociales*, 20 (61): 105-133.
- Bates, Robert H., Avner Greif, Margaret Levi y Jean-Laurent Rosenthal. 1998. *Analytic Narratives*. Princeton: Princeton University Press.
- Billordo, Libia. 2005. «Publishing in French Political Science Journals: an Inventory of Methods and Sub-fields», *French Politics* 3 (2): 178-186. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/palgrave.fp.8200075>.
- Boncourt, Thibaud. 2008. «Is European Political Science Different from European Political Sciences? A Comparative Study of the European Journal of Political Research, Political Studies and the The Revue française de science politique,

- 1973-2002», *European Political Science* 7 (3): 366-381. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/palgrave.eps.2210185>.
- Bulcournf, Pablo, Enrique Gutiérrez Márquez y Nelson Cardozo. 2014. «El desarrollo de la ciencia política en Argentina, Brasil y México: construyendo una mirada comparada», *Anuario Latinoamericano. Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, 1 (1): 155-184.
- Bulcournf, Pablo, Enrique Gutiérrez Márquez y Nelson Cardozo. 2015. «Historia y desarrollo de la Ciencia Política en América Latina: reflexiones sobre la construcción del campo de estudios», *Revista de Ciencia Política*, 35 (1): 179-199. Disponible en: <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2015000100009>.
- Buquet, Daniel. 2013. *Producción e impacto de las ciencias sociales en América Latina*. Documento de Trabajo. Buenos Aires: CLACSO.
- Easton, David. 1965. *A Systems Analysis of Political Life*. New York: John Wiley and Sons.
- Easton, David. 1997. «Categorías para el análisis sistémico de la política», en David Easton (comp.), *Enfoques sobre teoría política*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Easton, David. 1999. *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Elster, Jon. 1988. *Uvas amargas: sobre la subversión de la racionalidad*. Barcelona: Península, Ideas.
- Gerring, John. 2004. «What is a Case Study and What Is Good For?», *American Political Science Review*, 98 (2): 341-354.
- Kapiszewski, Diana y Matthew M. Taylor. 2008. «Doing Courts Justice?: Studying Judicial Politics in Latin America», *Perspectives on Politics*, 6 (4): 741-767. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1537592708081899>.
- Lieberman, Evan S. 2005. «Nested Analysis as a Mixed-Method Strategy for Comparative Research», *American Political Science Review*, 99 (3): 435-452. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0003055405051762>.
- March, James G. y Johan P. Olsen. 2008. Elaborating the «new institutionalism», en Sarah A. Binder, R. A. W. Rhodes, y Bert A. Rockman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Nueva York: Oxford University Press.
- McDermott, Rose y Peter K. Hatemi. 2010. «Emerging Models of Collaboration in Political Science: Changes, Benefits, and Challenges», *PS: Political Science and Politics*, 43 (1): 49-58. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1049096510990811>.
- Munck, Gerardo L. y Richard Snyder. 2007. «Who Publishes in Comparative Politics? Studying the World from the United States», *Comparative Political Studies*, 40 (1): 5-31. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0010414006294815>.
- Norris, Pipa. 1997. «Toward a More Cosmopolitan Political Science?», *European Journal of Political Research*, 31: 17-34. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1997.tb00761.x>.
- Pehl, Malte. 2012 «The Study of Politics in Germany: A Bibliometric Analysis of Subfields and Methods», *European Political Science*, 11 (1): 57-70. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/eps.2011.38>.

- Peters, Guy. 2003. *El nuevo institucionalismo: teoría institucional en Ciencia Política*. Barcelona: Gedisa.
- Polga-Hecimovich, John y Alejandro Trelles. 2016. «The Organizational Consequences of Politics: A Research Agenda for the Study of Bureaucratic Politics in Latin America», *Latin American Politics and Society*, 58 (4): 56-79. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/laps.12002>.
- Rapoport, Anatol. 1997. «Algunos enfoques sistémicos de la teoría política», en David Easton (comp.), *Enfoques sobre teoría política*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Riker, William H. 1962. *The theory of political coalitions*. New Haven y Londres: Yale University Press.
- Sartori, Giovanni. 2005. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.

## ANEXO

## PAÍS EN EL QUE LA REVISTA ESTA ANCLADA Y GRADO DE IMPACTO

Revista	País	Cuartil (Scimago)					
		2011	2012	2013	2014	2015	2016
América Latina Hoy	España	–	Q4	Q3	Q4	Q3	Q3
Dados	Brasil	Q3	Q1	Q2	Q2	Q2	Q2
Colombia Internacional	Colombia	–	Q4	Q4	Q4	Q3	Q3
Revista de Ciencia Política	Chile	Q3	Q2	Q2	Q2	Q3	Q2
Perfiles Latinoamericanos	México	Q4	Q4	Q4	Q3	Q4	Q4
Opinião Pública	Brasil	Q2	Q2	Q2	Q2	Q3	Q2
Política y Gobierno	México	Q3	Q3	Q4	Q3	Q3	Q3
Revista de Sociología y Política	Brasil	Q3	Q3	Q3	Q2	Q3	Q2
Análisis Político	Colombia	Q4	Q3	Q4	Q3	Q3	Q3
Revista de Estudios Políticos	España	Q2	Q4	Q3	Q3	Q3	Q3
Revista Brasileira de Ciências Sociais	Brasil	Q3	Q3	Q2	Q2	Q3	Q2
Convergencia	México	Q4	Q4	Q4	Q4	Q4	Q3
Política y Sociedad	España	–	Q4	Q3	Q3	Q3	Q4
Andamios	México	Q4	Q4	Q4	Q4	Q4	Q3
Revista Española de Ciencia Política	España	–	–	Q4	Q4	Q3	Q4
Latin American Research Review	Estados Unidos	Q2	Q2	Q2	Q2	Q2	Q2

.../...

.../...

Revista	País	Cuartil (Scimago)					
		2011	2012	2013	2014	2015	2016
Revista Mexicana de Sociología	México	–	Q4	Q4	Q3	Q3	Q3
Revista de Estudios Sociales	Colombia	Q4	Q4	Q4	Q3	Q3	Q3
Revista Española de Investigaciones Sociológicas	España	Q3	Q3	Q2	Q3	Q3	Q3
Clad	Venezuela	Q3	Q3	Q3	Q4	Q3	Q3
Argos	Venezuela	Q4	Q4	Q4	Q4	Q4	Q4
CEPAL Review	Chile	Q3	Q4	Q3	Q4	Q3	Q3

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Scimago.

Presentado para evaluación: 1 de enero de 2018.

Aceptado para publicación: 8 de julio de 2018.

## SANTIAGO BASABE-SERRANO

sbasabe@flacso.edu.ec

Coordinador del máster en Política Comparada y profesor titular del Departamento de Estudios Políticos en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede de Ecuador. Sus áreas de investigación se concentran en las relaciones entre política y justicia, presidencialismo y estudios legislativos. Algunas de sus investigaciones recientes han sido publicadas en revistas académicas como *Latin American Research Review*, *Political Research Quarterly*, *Journal of Latin American Studies*, *Justice System Journal*, *Revista de Ciencia Política* y *Política y Gobierno*.

## SERGIO HUERTAS-HERNÁNDEZ

sahuertasfl@flacso.edu.ec

Estudiante del máster en Política Comparada en la Facultad Latinoamérica de Ciencias Sociales (FLACSO), sede de Ecuador. Politólogo de la Universidad del Tolima (Colombia). Sus líneas de investigación son los estudios legislativos, las relaciones ejecutivo-legislativo y la historia y desarrollo de la ciencia política en América Latina. Perteneció al Grupo de Investigación sobre Historia de la Ciencia Política en América Latina (GIHCIPOLAL) de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).



---

*The moral economy: Why good incentives are no substitute for good citizens*

Samuel Bowles. New Haven y Londres: Yale University Press, 2016, 288 pp.

Este libro es resultado de décadas de investigación en el área de la conducta humana. Sumerge al lector en cuestiones intempestivas de la filosofía política clásica y problemáticas contemporáneas, y fundamenta sus argumentos con una gran cantidad de referencias a experimentos propios y de otros autores. También sigue a otros trabajos recientes de divulgación de referentes académicos que desafían los supuestos teóricos de la economía convencional, especialmente en lo que se refiere a la conducta humana (Akerlof y Kranton, 2010; Thaler, 2015).

Su contribución es multidimensional, involucrando varias disciplinas y áreas de conocimiento. Realiza su crítica posicionándose en algún lugar del camino que va desde la economía política y la nueva economía institucional a la economía conductual. Contribuye al entendimiento de la relación entre aspectos socioculturales de la comunidad y el funcionamiento de las instituciones formales, en la línea de la tradición de la cultura cívica y el programa de investigación del capital social. Desde ahí, y al igual que otros autores como Elinor Ostrom (1990), advierte que la toma de decisiones de un Estado bienintencionado puede alterar equilibrios informales previos que son deseables, dando como resultado escenarios disfuncionales o subóptimos. El libro hace una llamada a la moderación en el uso la lógica de incentivos para el diseño institucional. Su contenido supone principalmente una novedad con respecto a la economía política convencional en el terreno del diseño institucional y la articulación de políticas públicas, pero, más allá, sus esquemas son también aplicables a la gobernanza empresarial y cualquier otra organización humana.

Samuel Bowles es un economista heterodoxo, siempre dispuesto a la revisión crítica de los cimientos de la economía convencional. Recientemente ha estado involucrado junto con otros economistas heterodoxos de referencia en el proyecto de reformulación de los fundamentos de la educación en economía, *The CORE Project*, y su manual. Con su grupo de investigación en Santa Fe estudia la coevolución de cultura e instituciones. Parte de su investigación se ha centrado en el estudio de la conducta prosocial, su emergencia y transformación e importancia.

El título del libro conduce directamente a la hipótesis principal: unos buenos incentivos no pueden sustituir a buenos ciudadanos. Pero no se trata únicamente de que una política basada exclusivamente en incentivos materiales no sea una gobernanza óptima,

sino que al centrarse exclusivamente en el manejo de incentivos puede erosionar otros factores normalmente ignorados, pero que son fundamentales para un buen funcionamiento de los procesos sociales. Nos referimos a elementos de la personalidad y la cultura que favorecen la conducta ética y prosocial.

La obra se estructura de la siguiente manera. Comienza adentrándose en los atributos del *homo economicus* y los problemas epistemológicos de apoyarse en tal concepción del ser humano. Continúa en el capítulo dos revisando la tradición cimentada sobre la máxima de Hume de que el diseño de las instituciones debe estar basado en el supuesto de que el ser humano es un bribón (*knave*). El tercer capítulo distingue entre dos partes esenciales del ser humano que guían su conducta y deben ser incluidas en el análisis conductual: los intereses materiales y los sentimientos morales. En el cuarto capítulo presenta la importancia de los incentivos como proveedores de información, sugiriendo a las personas valores, razonamientos y conductas adecuadas. El capítulo cinco se sumerge en la tradición de la cultura cívica liberal, presenta sus atributos, defiende su importancia y pone de relieve el riesgo de que la extensión de la lógica de los incentivos los vaya erosionando. Los capítulos seis y siete plantean, respectivamente, los desafíos del legislador y algunas recomendaciones sobre cómo abordarlos.

Un marco de reglas (o políticas puntuales) se diseña para organizar a un grupo de personas. Este marco puede construirse desde distintas perspectivas del ser humano. Cuando la economía política convencional entiende al individuo como un ser egoísta y amoral construye una política pública orientada a manipular el sistema de incentivos para conducir su comportamiento hacia un resultado socialmente deseable. Se limita, pues, a configurar una estructura de incentivos positivos (subvenciones, recompensas, premios, etc.) y negativos (sanciones, multas, etc.). Sin embargo, este marco de reglas que se construye sobre una asunción del individuo esencialmente oportunista, en la práctica puede anular la conducta moral de los miembros de la organización. Una institución o política que ignora la dimensión ética de la conducta humana corre el peligro de erosionar equilibrios deseables que se apoyan en la propia operación de motivaciones morales.

Sirva para ilustrar esta problemática un ejemplo célebre que está contenido en el libro y que se va revisando a lo largo de la obra: el experimento de las guarderías de Haifa (Gneezy and Rustichini, 2000). Se impusieron multas en varias guarderías a los padres que recogían tarde a sus hijos. Que los padres llegasen tarde implicaba que los cuidadores tenían que quedarse más tiempo en su puesto de trabajo para no dejar a los niños solos. La introducción de la multa disparó el número de retrasos en la recogida en lugar de reducirlos. En el nuevo escenario la disuasión ética fue desplazada por otras lógicas. La multa se tomó como una compensación económica al perjuicio causado, adoptando incluso la forma de una transacción comercial. Es más, cuando se abandonó el sistema de multas, la frecuencia de los retrasos se mantuvo. La multitud de experimentos que provee el libro confirma que esta conducta va más allá de lo anecdótico.

Más formalmente, el libro trata del problema de la inseparabilidad entre la lógica de incentivos y las motivaciones de orden moral. Ambas dimensiones pueden estar relacionadas de distintas formas y de ahí el autor obtiene una taxonomía de relaciones

entre el sistema de incentivos y la ética. La relación entre ambos puede ser de independencia-separabilidad o de interdependencia-inseparabilidad. Cuando son inseparables, la relación puede ser, como en el caso de Haifa, de *crowding out*, de modo que una introducción de incentivos puede expulsar las consideraciones éticas. También puede ser de *crowding in*, de modo que los incentivos pueden poner de relieve el valor de un objeto o actividad e inmediatamente traer a la deliberación consideraciones de orden moral (por ejemplo, una sanción por motivos ecológicos para preservar un espacio natural que merece protección). A su vez, esta relación, cuando es inseparable, puede ser categórica o marginal. Sería categórica cuando la sola presencia de los incentivos desplaza por completo la motivación ética (*categorical crowding out*) o la crea (*categorical crowding in*). Es marginal cuando la intensidad de los incentivos importa y sustituye (*marginal crowding out*) o promueve (*marginal crowding in*) gradualmente la motivación ética a medida que se incrementan cuantitativamente los incentivos.

A la hora de identificar los mecanismos que dan lugar a estas relaciones, cobra protagonismo el elemento llamado encuadre (*framing*): es decir, los términos en los que se plantea la situación, ayudando a dotarla de significado, y que sugieren una interpretación del escenario, afectando así a las lógicas que operarán en la mente del individuo y a la decisión que tomará. Una reconfiguración del *framing* puede, pues, producir un desplazamiento en las lógicas dominantes que entran en juego en la toma de decisiones. Se entiende que un sistema de incentivos basados en la concepción amoral del individuo puede reconfigurar de esta manera el encuadre y expulsar la motivación ética.

Más allá, Bowles identifica otro nivel al cual la introducción de incentivos impacta en la conducta moral: no sólo modificando el *framing* inmediato en que se sitúa la decisión, sino alterando las propias preferencias del individuo. Es más, a nivel agregado la introducción de incentivos también puede tener consecuencias culturales en el largo plazo para una comunidad, afectando a creencias, valores, identidades o ideologías con carácter altamente persistente.

El autor dedica un capítulo entero a razonar sobre la que llama *cultura cívica liberal*. Por trabajos previos, conocemos ya la importancia de esta cultura cívica para la supervivencia y funcionalidad de los estados liberales occidentales (Almond and Verba, 2015 [1963]; Guiso *et al.*, 2006; Alesina and Giuliano, 2015)»title»: «The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations (1963. También sabemos que las experiencias democráticas, en contraposición a los regímenes autoritarios, están asociadas al desarrollo de una cultura de este tipo (Putnam *et al.*, 1993; Tabellini, 2010; Soto-Oñate, 2017). El autor intenta hilar algo más fino y se pregunta por los factores institucionales y mecanismos específicos de un estado liberal que favorecerían el desarrollo de esta cultura cívica.

A pesar de estos avances, el *homo economicus* sigue bien arraigado en el centro de la antropología de la economía convencional. Esto no solo es un error científico al ignorar una parte esencial de la conducta humana, sino que puede tener efectos perversos en la práctica de la política pública. Después de todo, el ser humano es, como el propio autor y Herbert Gintis sugirieron, una especie cooperativa (Bowles y Gintis, 2013). En base a esta noción del individuo, Bowles presenta algunas recomendaciones

útiles para el diseño institucional y la articulación de políticas públicas. Por ejemplo, en presencia de una relación de *categorical crowding out* (como en el caso de la guardería de Haifa), se deben evitar los incentivos leves (multas de escasa cuantía).

Quedan al menos dos direcciones en las que se puede y se debe seguir avanzando. Por un lado, elaborar un mapeo más preciso de las dinámicas entre incentivos y el razonamiento ético. Queda pendiente, por ejemplo, entender el papel de la identidad grupal en este esquema, cómo se construye y cuándo la frontera entre nosotros y ellos determina la aplicación o no de consideraciones éticas. Por otro lado, es necesario profundizar nuestro entendimiento sobre los orígenes de la cultura cívica. Por ejemplo, los mecanismos por los que se desarrollan o erosionan a nivel micro las motivaciones éticas son procesos clave y, de momento, las investigaciones han sido escasas y dispersas. La economía conductual ha estado avanzando en ambas líneas y *The Moral Economy* puede ayudar a que la disciplina cobre el protagonismo que merece dentro de la corriente principal de la economía política y la práctica de las políticas públicas.

El libro está enormemente documentado y aborda los temas tratados con rigor y precisión. Si bien el contenido se hace en ocasiones arduamente académico, los ejemplos y las explicaciones prácticas hacen más llevadero el conjunto. Cumple con las expectativas al señalar no solo principios de actuación y razonamiento en la formulación de políticas, sino también recomendaciones concretas, ilustradas con experiencias reales. Este libro es, por tanto, recomendable tanto para las ramas académicas de las ciencias sociales como para los que participen de la toma de decisiones prácticas en organizaciones, ya sea en empresas o en la Administración pública.

### Referencias

- Akerlof, George A. y Rachel E. Kranton. 2010. *Identity Economics: How Our Identities Shape Our Work, Wages, and Well-Being*. Princeton: Princeton University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/9781400834181>.
- Alesina, Alberto y Paola Giuliano. 2015. «Culture and Institutions», *Journal of Economic Literature*, 53: 1-66. Disponible en: <https://doi.org/10.1257/jel.53.4.898>.
- Almond, Gabriel A. y Sidney Verba. 2015. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations (1963)*. Princeton: Princeton University Press.
- Bowles, Samuel y Herbert Gintis. 2013. *A Cooperative Species: Human Reciprocity and Its Evolution*. Princeton: Princeton University Press.
- Guiso, Luigi, Paola Sapienza y Luigi Zingales. 2006. «Does Culture Affect Economic Outcomes?», *Journal of Economic Perspectives*, 20 (2): 23-48. Disponible en: <https://doi.org/10.1257/jep.20.2.23>.
- Ostrom, Elinor. 1990. *Governing de Commons: The Evolution of Institutions of Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511807763>.
- Putnam, Robert D., Robert Leonardi y Raffaella Y. Nanetti. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

- Soto-Oñate, David. 2017. «On the Cultural Legacy of Political Institutions: Evidence from the Spanish Regions», *Hacienda Pública Española*, 221 (2): 47-82. Disponible en: <https://doi.org/10.7866/HPE-RPE.17.2.3>.
- Tabellini, Guido. 2010. «Culture and Institutions: Economic Development in the Regions of Europe», *Journal of european economic association*, 8 (4): 677-716. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1542-4774.2010.tb00537.x>.
- Thaler, Richard H. 2015. *Misbehaving: The Making of Behavioral Economics*. Nueva York: W.W. Norton and Company.

DAVID SOTO-OÑATE  
Universidad de Vigo

---

*Political change in the Middle East and North Africa: After the Arab Spring*

Inmaculada Szmolka (ed.). Edimburgo: Edinburgh University Press, 2017, 456 pp.

Este libro, *Political change in the Middle East and North Africa: After the Arab Spring*, merece una valoración extraordinariamente positiva por varios motivos. El primero es su oportunidad, pues como sabe todo investigador en el ámbito de las ciencias sociales (y de los estudios internacionales en particular) hacer un libro con sus exigencias académicas, que responda a la actualidad, pero en perspectiva histórica y evitando el coyunturalismo, tiene su dificultad. Mucho tiempo, mucha energía y gran dedicación. Lo que el mundo anglosajón denomina *current affairs* para referirnos a temas de gran actualidad, es un campo de minas. La realidad cambia rápidamente, hay que evitar la tentación de hacer lo que algunos historiadores llaman «hacer historia del presente». En este sentido este libro evita muchos escollos, y además abarca diversos campos de lo que su objeto de estudio plantea objetivamente, y que pertenecen a subdisciplinas bastante diferentes en el ámbito de la ciencia política y los estudios internacionales, pero, sobre todo, supone una gran aportación a los estudios de democratización en la región del Norte de África y Oriente Próximo (Cavatorta; 2015; Ahmed y Capocia, 2014; Bellin, 2014). Analicemos brevemente su estructura y contenidos.

La parte primera aborda el marco de análisis del objeto de estudio desde el método comparativo (en nuestra opinión uno de los núcleos esenciales de nuestra metodología, junto con el análisis sistémico) a partir del concepto de «régimen político». Presenta una innovadora propuesta de tipología de regímenes políticos basada en las dimensiones de pluralismo y competencia política, funcionamiento del Gobierno y derechos políticos y libertades públicas. Por otro lado, se expone una igualmente original tipología de procesos de cambio político: de carácter general (democratización y autocratización), y de carácter específico, que afectan a las democracias (instauración democrática, profundización democrática, regresión democrática, consolidación democrática) y a los autoritarismos (liberalización política y progresión autoritaria). Esta conceptualización se entrecruza además con la de las «transiciones regionales», subdisciplina que en nuestra comunidad académica se ha tenido que meter a fondo a partir de la transformación del sistema político mundial en la posguerra fría. Y no es fácil construir un nuevo instrumental a partir del activo (importante, pero de aplicación limitada a ciertos espacios geopolíticos) de las transiciones regionales del Sur de

Europa Occidental (1974-1975) o del Cono Sur Latinoamericano (1982-1990). El esfuerzo es meritorio en una zona geopolítica en la que es de aplicación el concepto de *regional conflict complex* («complejo regional de conflictos») del Peace Research Institute de Oslo. Es decir, un área geopolítica con continuidad geográfica en la que podemos identificar varios conflictos, cada uno de ellos con autonomía propia suficiente para retroalimentarse, de distinta duración en el tiempo, con amplia capacidad de solapamiento y mutua contaminación, y en la que intervienen con agenda propia poderosos actores regionales o de proyección global.

La parte segunda aborda, de modo clásico y muy sistemático, el análisis de los componentes *internos* al sistema político de tipo estatal, es decir, a cada régimen político de tipo gubernamental, en función de las dimensiones establecidas en la primera parte teórica-metodológica del libro: pluralismo y competencia política (partidos políticos, procesos electorales); funcionamiento del Gobierno (reformas constitucionales, Gobierno y relaciones de poder y buena gobernanza), y derechos políticos y libertades públicas (sociedad civil y tejido asociativo, libertades y derechos de los ciudadanos y el papel de los medios de comunicación).

La tercera parte, por su lado, completa la aproximación al tema del cambio político con el análisis desde la dimensión internacional, la política exterior, su dimensión regional, y la proyección de actores externos como la Unión Europea y Estados Unidos. Esto es especialmente útil dado que es fundamental no desligar los cambios políticos internos del contexto regional e internacional (Korany, 2013). A modo de sugerencia constructiva, en una continuación de los trabajos del grupo de autores de este libro, será útil prestar una atención específica al caso de Rusia y el incremento de su peso específico en el conflicto de Siria, dinámica esta cada vez más visible.

Finalmente la cuarta parte aborda sus conclusiones en torno, de nuevo, a una tentativa de balance de las transiciones hoy fallidas en el área geopolítica del mundo árabe o, en concreto, aquella parte que entre 2011 y la actualidad ha conocido diversas variantes del fenómeno de las primaveras árabes (liberalización política, progresiones autoritarias, fragmentación del Estado).

El aparato bibliográfico y de referencias y notas es abrumadoramente completo (en el mejor sentido del término), así como la serie de mapas y tablas. En cuanto a los anexos del apéndice, las tablas de clasificación de Freedom House, Bertelsman, The Economist, etc., tienen en nuestra opinión una utilidad orientativa cierta, ya que hay que valorar el esfuerzo de las instituciones que las han elaborado, pero, como es bien sabido, hay en la academia sectores que nos alertan sobre el (potencialmente) excesivo formalismo de la reducción a tablas numéricas. Se trata, sin embargo, de un debate legítimo que responde al pluralismo metodológico inherente a las ciencias sociales, y que debe ser integrado de modo permanente en nuestro quehacer (Boogards, 2009; Munck and Verkuilen, 2002).

Intentemos proyectar este marco conceptual a los acontecimientos que sacudieron desde principios de 2011 todo el mundo árabe (con muy pocas excepciones), y que plantearon una serie de debates y reflexiones que los especialistas, académicos y analistas no pudieron eludir. Ante todo, y por encima de cualquier otra consideración,



pusieron de nuevo sobre la mesa la *imprevisibilidad en el terreno de la política*, que es una de sus características sustantivas, pero, sobre todo, de la política internacional en el más amplio sentido del término. Las ciencias sociales, la teoría de las relaciones internacionales, la ciencia política o la economía tienen algunas debilidades metodológicas y analíticas, y algunas de ellas son difíciles de corregir o modificar, pero, al menos, hemos de ser conscientes de ellas: lo que estalló en todo el mundo árabe en su día no lo había previsto nadie, ni dentro de los regímenes políticos afectados ni en las sociedades civiles respectivas ni en el mundo occidental ni entre los académicos internacionales más reputados. Esta imprevisibilidad es comparable —puesto el argumento en la perspectiva histórica adecuada y relativizando algunos de sus contenidos— con la caída del Muro de Berlín de 1989, o la simple posibilidad de que la Perestroika de Gorbachev en sus inicios acabara no solo con el mundo bipolar y la guerra fría, sino con el propio régimen político soviético. Atención, la comparación es de valor relativo, y no la hacemos extensiva por supuesto a que las consecuencias hayan de ser las mismas a escala global, mundial. Pero sí vale para reafirmar la imprevisibilidad de la política.

En segundo lugar, llamó la atención en su origen la naturaleza secular, laica, de todos estos movimientos espontáneos en su disparidad, con sus diversas expresiones. Es decir, no solo exigían (de Túnez a El Cairo) libertad, amnistía, elecciones, separación de poderes, prensa libre, legalización de partidos, o lo que es lo mismo, una *democracia representativa* abierta. Los movimientos que vimos durante meses, eran sobre todo urbanos, lo cual indica que el *cleavage* (la línea de fractura, divisoria) entre medio urbano y medio rural, o los flujos de creciente urbanización de estos países, han acabado siendo más importantes de lo que parecía inicialmente o que era estudiado solo como un fenómeno de movimientos sociológicos poblacionales. Estos movimientos de revuelta construyeron su legitimidad interna e internacional a partir de ese lenguaje secular de la política antes mencionado: el equivalente de las reivindicaciones de las grandes revoluciones de matriz europea de los últimos dos siglos y medio.

También llamó poderosamente la atención que estos movimientos fueron en su inicio muy transparentes en su simplicidad estructural y organizativa. Eran espontáneos, no parecían previamente organizados (clandestinamente, al tratarse de dictaduras el entorno en que se hubieran movido de haber existido). No estaban encuadrados, preparados, con programa, táctica y estrategia previas, y ninguna organización (islamista o laica) pudo pretender haberlos liderado y encuadrado. Si acaso, como ha sucedido en el caso de crisis de otros regímenes autoritarios y en otras transiciones, fueron apareciendo nuevos partidos y liderazgos diversos, algunos de los cuales han tenido su papel (los Hermanos Musulmanes en Egipto y poco más). Naturalmente, cabía pensar que esta fragmentada pluralidad de opciones políticas buscara un espacio relativo de presencia institucional. Pero hubo un proceso de «selección natural» país por país, y todas las derivaciones, con la excepción de Túnez, han acabado enterrando —de momento— aquella expectativa transnacional inicial.

Cierto, el movimiento tuvo expresiones diversas, pero con un formato subyacente similar: el ya mencionado medio urbano (como marco de actuación), jóvenes,

activismo femenino (doblemente significativo en la tradición social del mundo árabe), utilización exhaustiva de las famosas redes sociales y de internet en toda su potencialidad, etc. En algunos casos, el régimen recuperó la iniciativa después de las primeras semanas (como Argelia); en otros, la caída del dictador fue vertiginosa (como Túnez y Egipto); en otros más hubo un interminable forcejeo, y la dictadura devino en guerra civil, actuando, además, como *proxy war* entre actores regionales, como son el caso de Siria o Yemen para Arabia Saudí e Irán. En ocasiones, finalmente el régimen reconduce su propia autorreforma, como en los casos de Marruecos y Jordania, donde parece jugar un papel esencial el hecho de que la monarquía está muy arraigada socialmente, tiene una alta dosis de legitimidad histórica, sus sociedades civiles son (relativa pero realmente) más autónomas, más «densas» en su expresión.

Finalmente, estamos ante una transición regional en toda regla, sea cual sea la variedad de salidas que veamos caso por caso. El concepto es parecido, pero no idéntico, al de «transición política» en sentido clásico. En ciencia política, existe una larga y sólida tradición de estudios de transiciones entendidas como un cambio de sistema político estatal (gubernamental en sentido amplio), normalmente desde formas autoritarias o dictatoriales a formas de democracia representativa convencional. Las transiciones como cambio de régimen pueden y suelen adoptar variedades distintas y ritmos de consolidación también distintos. El concepto de transición regional tiene otra dimensión, va más allá. Es el caso cuando varios países con continuidad geopolítica entran en transiciones más o menos simultáneas, pero lo hacen por causas internas específicas en cada uno de ellos. El último cuarto del siglo xx fue generoso en transiciones regionales: las del Sur de Europa (España, Grecia y Portugal en 1974 y 1975), las del Cono Sur Latinoamericano (Chile, Argentina y Uruguay entre 1982 y 1990) y, hasta cierto punto, la del bloque postsoviético o bloque del Este (en el mundo bipolar), cuyos efectos se dejan sentir todavía en la actualidad.

Desde nuestro punto de vista, una de las mayores contribuciones de este libro a la temática que aborda, es la de haberse situado en la primera línea de las nuevas formulaciones relativas a los estudios sobre el Mediterráneo y Oriente Medio. Nos referimos al concepto MENA (*Middle East and North Africa*), que cada vez más *think tanks*, centros de estudios especializados y departamentos universitarios han incorporado a su aproximación analítica. En efecto, y aunque pueda parecer una obviedad, nuestros estudios sobre la materia venían tradicionalmente lastrados por una línea de fractura o de separación entre el Mediterráneo (al que adjudicábamos una supuesta unidad de estudio que en puridad era más que incierta) y Oriente Medio (que englobaba a la vez la idea de «Próximo Oriente» y un «Oriente Medio» más amplio). La realidad de lo acaecido desde 2011, dentro de la perspectiva de un último cuarto de siglo etiquetado como *postbipolar*, describe un mundo en mutación constante y nos está espoleando para revisar, profundizar y actualizar nuestros instrumentos de análisis en estudios internacionales (concepto académicamente más amplio y más integrador que el de relaciones internacionales), y con especial atención a la perspectiva de la geopolítica. Este libro es ya una referencia renovadora de calidad indiscutible.

*Referencias*

- Ahmed, Amel and Giovanni Capoccia. 2014. «The Study of Democratization and the Arab Spring», *Middle East Law and Governance*, 6: 1-31. Disponible en: <https://doi.org/10.1163/18763375-00601002>.
- Bellin, Eva. 2012. «Reconsidering the Robustness of Authoritarianism in the Middle East: Lessons from the Arab Spring», *Comparative Politics*, 44 (2): 127-149. Disponible en: <https://doi.org/10.5129/001041512798838021>.
- Bogaards, Matthijs. 2009. «How to classify hybrid regimes? Defective democracy and electoral authoritarianism», *Democratization*, 16 (2): 399-423. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13510340902777800>.
- Cavatorta, Francesco. 2015. «No democratic Change... and Yet No Authoritarian Continuity: The Inter-paradigm Debate and North Africa After the Uprisings», *British Journal of Middle Eastern Studies*, 42 (1): 135-145. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13530194.2015.973200>.
- Gause, Gregory F. 2011. «Why Middle East Studies Missed the Arab Spring?» Disponible en: <https://fam.ag/1OXAyGB>.
- Korany, Bahgat. 2013. «The Middle East Since the Cold War», en Louise Fawcett (ed.), *International Relations of the Middle East*. Oxford: Oxford University Press.
- Munk, Gerardo L. y Jay Verkuilen. 2002. «Conceptualizing and Measuring Democracy. Evaluating Alternative Index», *Comparative Political Studies*, 1: 5-34.

PERE VILANOVA

Universidad de Barcelona

---

## *La Rusia contemporánea y el mundo. Entre la rusofobia y la rusofilia*

Carlos Taibo. Madrid: Catarata, 2017, 208 pp.

El libro del profesor Carlos Taibo, *La Rusia contemporánea y el mundo: Entre la rusofobia y la rusofilia*, es oportuno y necesario. Oportuno, por aparecer en un momento en que Rusia recobra un protagonismo político inédito desde los tiempos de la URSS, y necesario porque dicho protagonismo a menudo se acompaña de preconceptos tanto negativos como positivos sobre la actual Federación Rusa. La obra de Taibo, por el contrario, ofrece un ejercicio de comprensión de las políticas de exteriores e interior rusas desde la base de un conocimiento profundo de la Rusia contemporánea. Así pues, el libro cuenta con el aliciente de ser obra de uno de los más reconocidos expertos sobre Rusia en el mundo hispanohablante, dado que el profesor Taibo cuenta con varias obras de referencia sobre la historia política rusa y soviética (Taibo, 1989; 1993; 1999; 2006; 2010; 2017b), además de haber dirigido el programa de estudios rusos de la Universidad Autónoma de Madrid. La obra, además, contribuye a paliar la relativa carencia en el mundo académico hispanohablante de ensayos sobre la política rusa contemporánea, materia con una presencia mucho mayor en las literaturas anglófona y francófona, que conforman el grueso de las referencias bibliográficas del libro que nos ocupa.

Publicado en 2017, año del centenario de la revolución rusa, *La Rusia contemporánea y el mundo* ve la luz en un momento en que las discusiones sobre la política del Kremlin resultan omnipresentes en el mundo occidental (Noutcheva, 2017; Tsyngankov, 2016). Acontecimientos de singular impacto en la escena internacional, como la crisis de Ucrania en 2013-2014, se ven acompañados por intensos debates en los países occidentales sobre posibles injerencias rusas en elecciones y otros procesos políticos de primer nivel. Mucho se ha hablado, por citar dos ejemplos, de la posible influencia de Moscú para facilitar la victoria de Trump en las elecciones norteamericanas de 2016 (David, 2017), así como del papel jugado por supuestos *hackers* rusos que habrían azuzado el *procés* independentista catalán a lo largo de 2017 (Piña, 2018). Este tipo de injerencias se han teorizado como manifestaciones de un nuevo tipo de poder, acuñado como «sharp power», *poder afilado*, que ocuparía un lugar intermedio entre el «soft power» diplomático y el «hard power» militar, a través del uso de estrategias de manipulación de la opinión pública extranjera, así como de iniciativas diplomáticas con un cariz inusualmente agresivo (Walker y Ludwig, 2017). Otros autores llegan incluso a hablar de una guerra fría rediviva que marcaría la política de nuestros

días (Legvold, 2014), perspectiva rechazada por Taibo dadas las grandes disimilitudes entre ambos escenarios.

El libro se estructura en seis capítulos. Mientras que los cuatro primeros se ocupan de un aspecto singular de la Rusia contemporánea, el quinto analiza el alcance de las actitudes *rusofóbicas* y *rusofilicas* en el mundo occidental, y el sexto presenta un balance general de la obra. Así pues, el libro del profesor Taibo da comienzo con una introducción a la política, economía y sociedad de la Rusia contemporánea. En opinión del autor, la figura y el significado de un líder como Putin no se pueden explicar sin un cierto sentimiento de humillación que permeaba la sociedad rusa de finales del siglo xx. Así, la década de 1990, en que se articuló la Rusia postsoviética, es crucial para comprender el escenario actual. Decía Stiglitz hace más de quince años, que la diferencia fundamental entre la Rusia y la China de entonces residía en que la primera había decidido aplicar a rajatabla las reformas estructurales sugeridas por el Fondo Monetario Internacional, mientras que China había optado por seguir su propio camino, que ya por aquel entonces presentaba mejores resultados, al menos en lo económico (Stiglitz, 2002). En lo relativo al plano militar, la proximidad de la OTAN no deja de resultar una presencia inquietante a ojos del Kremlin —de hecho, se ha comentado que la anexión de Crimea en 2014 fue una consecuencia de dicho fenómeno (Wolff, 2015)—. Estos factores político-económicos y militares, explica Taibo, habrían generado en Rusia un sentimiento de postración frente a un mundo occidental que, en su empeño por enterrar cualquier sombra del pasado comunista bajo un *aggiornamento* liberal durante los años noventa, a menudo no parecía ofrecer respuestas a una sociedad sumida en la pobreza, la corrupción y una desigualdad creciente.

Es en ese contexto donde cobra fuerza la figura de Putin, como un líder eminentemente nacionalista que procura la transversalidad en todo lo demás (Cannady y Kubicek, 2014). Como explica Taibo, esa búsqueda de la transversalidad es lo que explica las simpatías aparentemente contradictorias del presidente ruso; pareciera que el desprecio hacia la figura de Lenin, en contraste con la admiración que Putin expresa por la fortaleza del estado soviético bajo Stalin, se explicase por el papel de Lenin como destructor de la grandeza imperial zarista. De este modo, no sorprende que Putin mencione como su principal referente político a Stolypin, primer ministro del zar Nicolás II entre 1906 y 1911, a la vez que declara que el fin de la URSS fue «la mayor catástrofe geopolítica del siglo xx» (Taibo, 2017a: 54).

Es esta transversalidad patriótica de Putin, en busca de la grandeza patria, la que explica en gran medida las políticas interiores y exteriores de la Federación. A la explicación de dichas políticas dedica Taibo tres capítulos de su libro (capítulos 2, 3 y 4), en los que ofrece una descripción pormenorizada de las relaciones rusas con la comunidad internacional, incluyendo análisis específicos para países de especial relevancia estratégica. En líneas generales, Taibo plantea que Putin muestra un puño de hierro en su política interior, que contrasta con el pragmatismo que a menudo caracteriza su agenda internacional. A fin de cuentas, Rusia sigue siendo una potencia territorial colosal, enormemente dependiente de las exportaciones de sus abundantes materias primas y, en particular, de las energéticas (Paillard, 2010). Garantizar la salida a dichas exportaciones y

trabajar para que haya precios elevados en el mercado internacional de gas y petróleo son para el autor las claves centrales que guían la política exterior rusa. El cierre de filas en torno a una retórica patriótica, junto al miedo a que se produzca en Rusia una «revolución de colores» (Finkel y Brudny, 2011), definirían la política interior.

Mención aparte merece la corrupción. En un intento de *domar* y, a la postre, deshacerse de la oligarquía petrolera fruto de la corrupción que dominaba el país a principios de siglo, Putin habría decidido beneficiar a una clase de *siloviki*, formada por exmiembros de los servicios de inteligencia y seguridad muy cercanos al presidente. Estos «nuevos oligarcas», como los define Taibo, jugarían un papel doble: «[...] el Kremlin acrecentó su control sobre lo que hacían los oligarcas, cuya independencia se redujo, sin que por ello se interrumpiese el vigor de una regla maestra: la elite próxima al poder merece ser recompensada en términos económicos, y ello por mucho que sea cierto que los «nuevos oligarcas» no disfrutaran de la misma riqueza patrimonial que los viejos» (Taibo, 2017: 36).

*La Rusia contemporánea y el mundo* ofrece, por fin, en el capítulo 5, un análisis de las dos actitudes que suelen marcar la percepción sobre Rusia en el mundo occidental: la *rusofobia* y la *rusofilia*. La imagen que la primera de estas actitudes ofrece de Rusia es la de un enemigo con veleidades expansionistas, que utiliza una sofisticada maquinaria propagandística para introducir el caos en el mundo occidental en provecho propio. Con respecto a la rusofilia, esta se dividiría en dos variantes, la de derechas y la de izquierdas. La primera a menudo presenta a Putin como un dirigente con una determinación y visión de la que carecerían los líderes occidentales, y a Rusia como un bastión de tradicionalismo que ofrece respuestas a la crisis de valores occidental. La rusofilia de izquierdas, por su parte, a menudo ve en la Rusia de Putin a un vigilante siempre atento para denunciar posibles violaciones de derechos humanos por parte de las potencias occidentales, si bien, como dice Taibo, los afines a esta tendencia suelen hacer oídos sordos a los desmanes cometidos por Rusia en ese mismo terreno.

El nuevo libro de Taibo es, en fin, una buena contribución para comprender la Rusia contemporánea. Es, sin duda, una buena síntesis general de los grandes temas que definen la política rusa contemporánea, muy recomendable para un público general que desee conocer las claves principales de dichos temas. Los académicos y especialistas en el tema encontrarán también de mucho interés la obra de Taibo, pues esta abre debates y reflexiones muy importantes en un escenario de gran complejidad internacional como el actual. Su lectura es muy conveniente en un contexto de creciente inseguridad y volatilidad mundiales, en que la construcción de puentes políticos y diplomáticos desde el entendimiento mutuo resulta una necesidad acuciante.

### Referencias

- Cannady, Sean y Paul Kubicek. 2014. «Nationalism and legitimation for authoritarianism: A comparison of Nicholas I and Vladimir Putin», *Journal of Eurasian Studies*, 5 (1): 1-9. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.euras.2013.11.001>.

- David, Maxine. 2017. «Eclipsed by Russia: Trump's First 100 Days», *Critical Studies on Security*, 5 (2): 173-176. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/21624887.2017.1355155>.
- Finkel, Evgeny y Yitzhak Brudny. 2011. «Russia and the colour revolutions», *Democratization*, 19 (1): 15-36. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13510347.2012.641297>.
- Legvold, Robert. 2014. «Managing the New Cold War: What Moscow and Washington Can Learn From the Last One», *Foreign Affairs*, 93 (4): 74-84.
- Noutcheva, Gergana. 2017. «Whose legitimacy? The EU and Russia in contest for the Eastern neighbourhood», *Democratization*, 25 (2): 312-330. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13510347.2017.1363186>.
- Paillard, Christophe-Alexandre. 2010. «Russia and Europe's Mutual Energy Dependence», *Journal of International Affairs*, 63 (2): 65-84.
- Piña, Raúl. 2018. «El Ministerio de Defensa publica un informe que culpa por primera vez al gobierno de Rusia de "aprovechar el órdago catalán para desestabilizar España"» *El Mundo*, 12 de enero. Disponible en: <http://www.elmundo.es/espana/2018/01/12/5a58ab4d468aeb7a5b8b458a.html>
- Stiglitz, Joseph. 2002. *Globalization and its Discontents*. Nueva York: Norton.
- Taibo, Carlos. 1989. *La Unión Soviética de Gorbachov*. Madrid: Fundamentos.
- Taibo, Carlos. 1993. *Las fuerzas armadas en la crisis del sistema soviético*. Madrid: Catarata.
- Taibo, Carlos. 1999. *La Unión Soviética. El espacio ruso-soviético en el siglo XX*. Madrid: Síntesis.
- Taibo, Carlos. 2006. *Rusia en la era de Putin*. Madrid: Catarata.
- Taibo, Carlos. 2010. *Historia de la Unión Soviética (1917-1991)*. Madrid: Alianza Editorial.
- Taibo, Carlos. 2017a. *La Rusia contemporánea y el mundo. Entre la rusofobia y la rusofilia*. Madrid: Catarata.
- Taibo, Carlos. 2017b. *Anarquismo y revolución en Rusia (1917-1921)*. Madrid: Catarata.
- Tsyngankov, Andrei. 2016. «The dark double: the American media perception of Russia as a neo-Soviet autocracy, 2008-2014». *Politics*, 37 (1): 19-35. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0263395715626945>.
- Walker, Christopher y Jessica Ludwig. 2017. «The Meaning of Sharp Power. How Authoritarian States Project Influence», *Foreign Affairs*, 16 de noviembre. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2017-11-16/meaning-sharp-power>
- Wolff, Andrew. 2015. «The future of NATO enlargement after the Ukraine crisis», *International Affairs*, 91 (5): 1103-1121. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12400>.

ARTURO DE NIEVES  
Universidade da Coruña



---

*De la compensación a la revolución: la configuración de la política de defensa estadounidense contemporánea (1977-2014)*

Guillem Colom. Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, 2016, 340 pp.

El libro de Guillem Colom, profesor de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla, constituye el colofón de una tarea de largo recorrido acerca del modo en que EE. UU. trata de mantener una posición de privilegio en la escena internacional a partir de la explotación de su ventaja tecnológica. De hecho, en una primera entrega (Colom, 2008) ya se puso de manifiesto esta idea mediante la recepción del concepto «revolución en los asuntos militares» (RMA, en adelante). De acuerdo con la literatura anglosajona al uso, se advertía que dichas revoluciones tenían un apartado tecnológico, pero que en ellas jugaban un papel importante los cambios doctrinales y orgánicos, todo en aras de lograr un impacto estratégico que confiera a quien las abandera una ventaja comparativa con respecto al resto de Estados.

Por tanto, este libro se sitúa en la senda de la literatura al uso, que en buena medida se ubica en la horquilla definida entre la obra de Knox y Murray (2001) y aportaciones como la de Hirst (2015). Asimismo, se inscribe en un creciente interés por plantear en sede académica las lecciones aprendidas en conflictos bélicos, como lo muestran obras como la de Shimko (2010). En el fondo, el libro recensionado en estas páginas contiene las virtudes de los tres, esto es: el celo por el rigor en la definición de los términos, apoyado en un adecuado conocimiento de la historia; el interés por proyectar su incidencia sobre las evoluciones futuras más probables, y, por último, la conciencia de la necesidad de trabajar a un cierto nivel de detalle con base en experiencias reales. Pero su principal novedad reside en la capacidad del autor para combinar y conectar reflexiones de corte geoestratégico con otras de carácter operativo, en su convicción (que compartimos) de que forman, o deberían formar, un todo indisoluble.

De hecho, la estructura del libro está al servicio de un doble enfoque, conceptual e histórico o, si se prefiere, teórico y fenomenológico. De ese modo, su primer capítulo se dedica a recuperar las principales aportaciones del debate doctrinal acerca de la RMA; mientras que los capítulos segundo y tercero analizan el modo en que esa revolución ha ido desarrollándose en EE. UU. hasta la entrada del siglo XXI. A continuación, el capítulo cuarto contiene una interesante exposición monográfica de su implementación en los diferentes ejércitos de las Fuerzas Armadas de EE. UU. Finalmente, el libro alcanza su culminación y realiza sus principales aportaciones al desarrollar, en el capítulo 5, un

balance de la aplicación de la RMA a algunos conflictos recientes en los que EE. UU. ha tenido un papel relevante (Afganistán e Irak). Esto permite que el lector pueda comparar los diversos escenarios y, merced a ello, hacerse con una visión más precisa de los puntos de inflexión, de los logros, pero también de las aporías contenidas en este enfoque. De hecho, este parece ser uno de los principales objetivos del autor.

La lente con la cual se adopta esa mirada diacrónica es la constituida por lo que se viene en llamar «estrategias de compensación» (*offset strategy*). Sin duda, un buen acicate para escribir esta obra, en la medida en que la tercera de esas estrategias fue preconizada en 2014 (a través de la *Quadrennial Defense Review*). Claro que el libro realiza un repaso de las razones y de las consecuencias de las dos primeras: más somero al principio porque la primera estrategia de compensación queda, teóricamente, fuera del espacio temporal abordado; y más detallado en la segunda, que se atisba desde finales de los años setenta y cuyas derivadas alcanzan a nuestros días.

En el fondo, esas estrategias de compensación siempre han sido respuestas a la existencia de un nuevo riesgo o amenaza. En todos los casos se intenta sacar partido a esa superioridad tecnológica (de ahí el énfasis en la RMA). En lo esencial, la primera estrategia de compensación, que aparece en 1955, tuvo por objeto combatir la superioridad soviética en fuerzas convencionales mediante el empleo de las armas nucleares. Sin embargo, toda vez que la Unión Soviética aceptó el órdago de la carrera nuclear y que ello supuso llegar a una situación de «destrucción mutua asegurada», se hizo necesaria una respuesta algo más sutil, que ya no podía depender de favorecer un nuevo Armagedón.

De esa premisa surgió la segunda estrategia de compensación, avanzados los años setenta, en un contexto que el autor refleja a la perfección, y que incluye el impacto tan negativo que tuvo la guerra del Vietnam (no solo en la opinión pública norteamericana, sino también en el seno de sus Fuerzas Armadas), en un contexto de final del servicio militar obligatorio (que ya apuntaba a una reducción del número de efectivos). Se trató, en definitiva, del final del «estilo americano de hacer la guerra» (Wegley, 1973), en buena medida basado en la superioridad, no solo tecnológica, sino también industrial y logística, con la capacidad (desde entonces discutible) de ubicar en el teatro de operaciones a gran cantidad de tropas.

El libro enfatiza esta etapa porque la contemplación de sus virtudes y de sus inconvenientes resulta fundamental para comprender lo que está aconteciendo en la actualidad. En efecto, la segunda estrategia de compensación conduce a lo que podríamos definir como la época dorada de la RMA. La nueva promesa pretendía limitar o anular una hipotética ofensiva soviética hacia Europa Central mediante el empleo de nuevas tecnologías como aviones dotados de radares de largo alcance, misiles de crucero con cabeza de guerra convencional, y una primera generación de armas inteligentes (bombas guiadas por láser, lanzadas desde aviones). A su vez, de ese I+D surgirán en pocos años los aviones *stealth*, la guía GPS o los drones.

Las innovaciones doctrinales colindantes se sustentaban a través de la *Air-Land Battle*, que pretendía frenar al segundo escalón de una hipotética ofensiva del Pacto de Varsovia, golpeando desde lejos, minimizando de ese modo las bajas propias y haciéndolo con una elevada velocidad de implementación de la fuerza, así como con una precisión sin

precedentes. Dicho con otras palabras, era la mejor estrategia para responder a amenazas convencionales sin provocar una escalada nuclear y sin empeñar en ello un capital humano del que quizá (probablemente) ya no se disponía, por motivos demográficos (pero también sociales). No es momento de entrar en detalles técnicos que se pueden rastrear mediante la lectura del libro. Sin embargo, lo fundamental es comprender que todas esas novedades nunca fueron empleadas contra la URSS. Ahora bien, fueron decisivas para que EE. UU. lideraran una cómoda victoria en la guerra de Irak de 1991, aunque contra un enemigo de entidad mucho menor que aquel al que esperaban responder de antemano.

La guerra de Irak, por lo demás, un espectro de ese momento unipolar del que nos hablan algunos gurús de la política de defensa estadounidense de la época (Krauthammer, 1990). Pero pronto surgieron otros riesgos: la proliferación de Estados fallidos, la de armas de destrucción masiva o la expansión del terrorismo transnacional. Y, finalmente, la emergencia de actores estatales que tratan de consolidar (China) o de recuperar (Rusia) un estatus de potencia.

Tras no pocas reconsideraciones de prioridades, objetivos concretos y escenarios en los que EE. UU. debía o podía implicarse, durante algún tiempo se siguió tirando del hilo generado por esta segunda estrategia de compensación. A la hora de la verdad, como bien recoge el libro, las campañas de Afganistán e Irak han seguido presididas por esa misma lógica en sus respectivas primeras fases, las de implementación de la fuerza, que han aprovechado las ventajas tecnológicas de la RMA. Aunque a la postre han puesto de relieve lo que el autor denomina sarcásticamente como «lecciones (no) aprendidas»: la dificultad para liderar dilatadas misiones de estabilización que, finalmente, requieren un número muy elevado de tropas sobre el terreno, con el consiguiente desgaste en todos los niveles (económico, humano, político, e incluso de credibilidad); las lagunas en HUMINT (inteligencia humana), o la falta de conocimiento de muchas culturas con las que hay que dialogar.

Pero el paso definitivo hacia la tercera estrategia de compensación ha venido dado por el temor de EE. UU. a que Estados a los que considera revisionistas, como China y Rusia, puedan alterar el *statu quo* vigente ampliando sus respectivas zonas de influencia para después blindarlas mediante la aplicación de lógicas A2/AD (anti-acceso/denegación de área). Nótese que el problema de fondo que detecta EE. UU. es el mismo que subyacía —desde la guerra de Vietnam— a la segunda estrategia de compensación. Washington necesita buscar modos y maneras de cubrir sus objetivos en entornos hostiles, minimizando el impacto sociopolítico de sus acciones. Claro que, si ha habido dificultades para salir airoso de escenarios como los de Afganistán e Irak, la pregunta definitiva parece evidente: ¿qué hacer en caso de un hipotético conflicto con China o Rusia? O, dicho, menos cáusticamente, ¿qué hacer en caso de tener que intervenir en una zona conflictiva o en disputa a la que China o Rusia aplican métodos A2/AD? O, incluso, rebajando aún más el nivel de tensión, ¿qué hacer para que la disuasión generada por EE. UU. sea útil para evitar que China o Rusia se empeñen en generar más espacios a los que aplicar esa lógica A2/AD?

Ese será el debate que presida los próximos años en lo que se refiere a la política de defensa de EE. UU. En el libro se insinúa, lúcidamente, que la tercera estrategia de

compensación también busca generar unos elevados costes de oportunidad a los potenciales rivales que pretendan competir con EE. UU. en materia tecnológica (¿una reedición del éxito de la «guerra de las galaxias» de Reagan frente a la URSS de Gorbachev, pero ahora pensando en China?). Si bien esto conlleva la necesidad de integrar otros elementos en el análisis (¿podría acabar teniendo un efecto bumerán?).

Las aportaciones fundamentales del libro residen en la exposición detallada de la evolución que nos lleva hasta la situación actual (contiene, pues, una buena contextualización del fenómeno), así como en la capacidad para conectar los aspectos políticos (e incluso, por momentos, los sociológicos) con los estrictamente militares. Es la manera más adecuada de comprender las dinámicas de cambio (esos puntos de inflexión a los que antes aludía). Asimismo, el aparato crítico desplegado al hacer balance de conflictos tan recientes como los de Afganistán e Irak también es de agradecer. En general, su nivel conceptual es muy elevado, concediendo prurito académico a un tema ampliamente tratado en otros ámbitos.

Todas estas reflexiones conducen a una final, que no puedo dejar de poner sobre el tapete, puesto que constituye una íntima convicción a la que creo no es ajena este libro. Me refiero al regreso de los clásicos (si es que alguna vez dejaron de estar presentes en la realidad de las guerras) por más RMA que haya. Porque la guerra contiene elementos inmutables, ya destacados por Sun-Tzu, que adquirieron carta de naturaleza en la obra de Clausewitz (2005). El principal de ellos puede parecer una obviedad, pero no lo es (dadas sus implicaciones). Me refiero a su naturaleza política, de la cual derivan otras muchas consideraciones (la importancia de la geografía humana, la necesidad de conocer adecuadamente las culturas implicadas, la ubicación del centro de gravedad —también— en la opinión pública...). Se trata de retos transversales a todas esas estrategias de compensación, de los que cada vez se va tomando mayor conciencia, pero de cuya resolución depende la viabilidad de cualquiera de ellas.

Hasta el momento, se ha tomado buena nota de las implicaciones de esta circunstancia en las sociedades occidentales (la «teoría de las cero bajas» contribuyó a la consolidación de la vigente RMA). Pero el éxito o el fracaso de estas estrategias tendrá que ver con la traslación de este análisis a las características del resto de los Estados y de sus sociedades. Quizá por ello el autor no infiere de la tercera estrategia de compensación que en sí misma conduzca a una nueva RMA, si bien deja la puerta abierta a esa posibilidad. En ese sentido, este libro contiene una última, pero no por ello menos importante virtud, que se suma a las ya mencionadas: incentiva el debate respecto al particular, tras establecer unos sólidos fundamentos para ello. De ahí que su lectura sea tan recomendable.

### *Referencias*

- Clausewitz, Carl von. 2005. *De la guerra*. Madrid: La Esfera de los Libros.
- Colom, Guillem. 2008. *Entre Ares y Atenea. El debate sobre la revolución en los asuntos militares*. Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado.

- Hirst, Paul. 2015. *War and Power in the Twenty-First Century*. Cambridge: Polity Press; Blackwell Publishing.
- Knox, MacGregor y Williamson Murray. 2001. *The Dynamics of Military Revolution, 1300-2050*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Krauthammer, Charles. 1990. «The Unipolar Moment», *Foreign Affairs*, 70: 5-18. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/20044692>
- Shimko, Keith L. 2010. *The Iraq wars and America's Military Revolution*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511845277>.
- Wegley, Russell. 1973. *The American Way of War. A History of United States Military Strategy and Policy*. Bloomington: Indiana University Press.

JOSEP BAQUÉS

Universidad de Barcelona