



REVISTA DE

# Estudios Políticos

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

**MARIO LÓPEZ AREU**

La teoría política ante el desafío de un mundo multipolar

**RAFAEL MARTÍNEZ RIVAS E IRENE LANZAS ZOTES**

Formas de estudiar en teoría política:  
concepto, signifiante y argumento  
en los discursos políticos

**STEFANO ABBATE**

Nacionalismo y mesianismo

**CARMELO MORENO**

La secesión como procedimiento a largo plazo  
frente a la demanda de un referéndum único.  
Una propuesta de regulación

**RAFAEL SANZ GÓMEZ Y SERGIO SANZ GÓMEZ**

Análisis cuantitativo del uso del decreto ley  
en España (1979-2018)

**MANUEL IGNACIO MARTÍNEZ ESPINOZA**

Cinco sexenios de política social en México

# 188

NUEVA ÉPOCA

abril/junio

2020

ARTÍCULOS



NOTA



RECENSIONES

## CONSEJO DE REDACCIÓN

### Director

Juan José Solozabal Echavarría, Universidad Autónoma de Madrid

### Secretario

Joaquín Abellán García, Universidad Complutense, Madrid

### Vocales

Javier Fernández Sebastián, Universidad del País Vasco  
Elena García Guitián, Universidad Autónoma de Madrid  
Iván Llamazares Valduviego, Universidad de Salamanca

Antonio López Castillo, Universidad Autónoma de Madrid  
Javier Tajadura Tejada, Universidad del País Vasco  
Isabel Wences, Universidad Carlos III, Madrid

## CONSEJO ASESOR

Luis Aguiar de Luque, Universidad Carlos III, Madrid  
Eliseo Aja Fernández, Universidad de Barcelona  
Carlos Alba Tercedor, Universidad Autónoma de Madrid  
Enrique Álvarez Conde, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid  
Óscar Alzaga Villaamil, Universidad Nacional de Educación a Distancia  
Miguel A. Aparicio Pérez, Universidad de Barcelona  
Manuel Aragón Reyes, Universidad Autónoma de Madrid  
Francisco Balaguer Callejón, Universidad de Granada  
M.<sup>a</sup> Luisa Balaguer Callejón, Universidad de Málaga  
Francisco J. Bastida Freijedo, Universidad de Oviedo  
Paloma Biglino Campos, Universidad de Valladolid  
Andrés de Blas Guerrero, Universidad Nacional de Educación a Distancia  
Carlos de Cabo Martín, Universidad Complutense, Madrid  
Juan Cano Bueso, Junta de Andalucía  
Francesc de Carreras Serra, Universidad Autónoma de Barcelona  
José Luis Cascajo Castro, Universidad de Salamanca  
Pilar del Castillo Vera, Universidad Nacional de Educación a Distancia  
José Cazorla Pérez, Universidad de Granada  
Ricardo Chueca Rodríguez, Universidad de Zaragoza  
Josep M. Colomer, Consejo Superior de Investigaciones Científicas  
Manuel Contreras Casado, Universidad de Zaragoza  
Javier Corcuera Atienza, Universidad del País Vasco  
Ramón Cotarelo, Universidad Complutense, Madrid  
Pedro Cruz Villalón, Universidad Autónoma de Madrid  
Eduardo Espín Templado, Universidad Castilla-La Mancha  
Jorge de Esteban Alonso, Universidad Complutense, Madrid  
Teresa Freixes Sanjuán, Universidad Autónoma de Barcelona  
Miguel A. García Herrera, Universidad del País Vasco  
Ángel Garrorena Morales, Universidad de Murcia

José Antonio González Casanova, Universidad de Barcelona  
Pedro González-Trevijano, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid  
Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, Consejo de Estado  
Gurutz Jáuregui Bereciartu, Universidad del País Vasco  
Javier Jiménez Campo, Tribunal Constitucional  
Luis López Guerra, Universidad Carlos III, Madrid  
Antonio López Pina, Universidad Complutense, Madrid  
José María Maravall Herrero, Universidad Complutense, Madrid  
Miguel Martínez Cuadrado, Universidad Complutense, Madrid  
Isidre Molas Batllori, Universidad Autónoma de Barcelona  
José Ramón Montero Gibert, Universidad Autónoma de Madrid  
Raúl Morodo Leoncio, Universidad Complutense, Madrid  
Dalmacio Negro Pavón, Universidad Complutense, Madrid  
Alfonso Padilla Serra, Universidad Autónoma de Madrid  
Manuel Pastor Martínez, Universidad Complutense, Madrid  
Alberto Pérez Calvo, Universidad Pública de Navarra  
Javier Pérez Royo, Universidad de Sevilla  
Nicolás Pérez-Serrano Jáuregui, Cortes Generales  
Antonio Porras Nadales, Universidad Pablo de Olavide, Sevilla  
José A. Portero Molina, Universidad de La Coruña  
Ramón Punset Blanco, Universidad de Oviedo  
Javier Roiz Parra, Universidad Complutense, Madrid  
Javier Ruipérez Alamillo, Universidad de La Coruña  
Remedio Sánchez Ferriz, Universidad de Valencia  
Julián Santamaría Ossorio, Universidad Complutense, Madrid  
Antonio Torres del Moral, Universidad Nacional de Educación a Distancia  
Josep Vallés Casadevall, Universidad Autónoma de Barcelona  
Fernando Vallespín Oña, Universidad Autónoma de Madrid  
Carles Viver Pi-Sunyer, Universidad Pompeu Fabra, Barcelona

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

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

La Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología (FECYT) ha renovado a la *REP* el certificado de «Revista Excelente» hasta el 12 de julio de 2020.

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

The Spanish Foundation for Science and Technology (FECYT) has renewed the journal *REP* its certificate of “Excellence” until the 12th of July, 2020.



REVISTA DE

# Estudios Políticos

188

NUEVA ÉPOCA

abril/junio

2020

ISSN-L 0048-7694

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9 - 28071 Madrid

# CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

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

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

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

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

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

## SUSCRIPCIONES

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

### PRECIOS AÑO 2020 (SIN IVA)

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

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

DOI: 10.18042/cepc/rep

NIPO: 091-20-026-9 (PAPEL)  
NIPO: 091-20-028-X (HTML)  
NIPO: 091-20-027-4 (PDF)

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



PAPEL RECICLADO  
LIBRE DE CLORO

# SUMARIO

Núm. 188, abril/junio 2020

## ARTÍCULOS

**MARIO LÓPEZ AREU**

La teoría política ante el desafío de un mundo multipolar . . . . . 13-40

**RAFAEL MARTÍNEZ RIVAS E IRENE LANZAS ZOTES**

Formas de estudiar en teoría política: concepto, significante y argumento en los discursos políticos . . . . . 41-69

**STEFANO ABBATE**

Nacionalismo y mesianismo . . . . . 71-95

**CARMELO MORENO**

La secesión como procedimiento a largo plazo frente a la demanda de un referéndum único. Una propuesta de regulación . . . . . 97-126

**RAFAEL SANZ GÓMEZ Y SERGIO SANZ GÓMEZ**

Análisis cuantitativo del uso del decreto ley en España (1979-2018) . . . . . 127-158

**MANUEL IGNACIO MARTÍNEZ ESPINOZA**

Cinco sexenios de política social en México. . . . . 159-196

## NOTAS DE INVESTIGACIÓN

**P. ORTIZ BARQUERO, A. M.<sup>a</sup> RUIZ JIMÉNEZ Y M.T. GONZÁLEZ FDEZ.**

El caso español y sus implicaciones para el estudio de la ultraderecha: antecedentes y nuevas estrategias de investigación . . . . . 199-220

## RECENSIONES

J. J. SOLOZABAL ECHEVARRIA: <i>Pensamiento federal y otros estudios autonómicos</i> , por Josu De Miguel. . . . .	223-226
JOSÉ ESTEVE PARDO: <i>El pensamiento antiparlamentario y la formación del Derecho Público en Europa</i> , por Javier Tajadura . . . . .	226-234
JUAN TRIAS VEJARANO: <i>Del antiguo régimen a la sociedad burguesa</i> , por M. <sup>a</sup> Luisa Sánchez Mejía. . . . .	234-236
M. CARRASCO DURÁN y B. RODRÍGUEZ RUIZ (dirs.): <i>La participación ciudadana como pilar del Estado democrático: posibilidades y límites en el marco de la democracia representativa</i> , por Noel Armas Castilla . . . . .	236-240
JUAN FRANCISCO FUENTES: <i>Totalitarianisms: The closed society and its Friends</i> , por Ricardo Martín de la Guardia . . . . .	241-247
COLABORAN . . . . .	249-252

# TABLE OF CONTENTS

Issue 188, April/June 2020

## ARTICLES

**MARIO LÓPEZ AREU**

Political theory in the face of a multipolar world . . . . . 13-40

**RAFAEL MARTÍNEZ RIVAS AND IRENE LANZAS ZOTES**

Three theoretical approaches to political discourses: Concept, signifier and argument. . . . . 41-69

**STEFANO ABBATE**

Nationalism and messianism . . . . . 71-95

**CARMELO MORENO**

Secession as a long-term procedure against single referendum claim. A proposal for regulation . . . . . 97-126

**RAFAEL SANZ GÓMEZ AND SERGIO SANZ GÓMEZ**

Quantitative analysis of the use of the royal decree law in Spain (1978-2018) . . . . . 127-158

**MANUEL IGNACIO MARTÍNEZ ESPINOZA**

Five presidential periods of social policy in Mexico . . . . . 159-196

## RESEARCH NOTES

**P. ORTIZ BARQUERO, A. M.<sup>a</sup> RUIZ JIMÉNEZ AND M.T. GONZÁLEZ FDEZ.**

The Spanish case and its implications for far right studies: Antecedents and new research strategies . . . . . 199-220

## BOOK REVIEWS

J. J. SOLOZABAL ECHEVARRIA: <i>Pensamiento federal y otros estudios autonómicos</i> , by Josu De Miguel . . . . .	223-226
JOSÉ ESTEVE PARDO: <i>El pensamiento antiparlamentario y la formación del Derecho Público en Europa</i> , by Javier Tajadura . . . . .	226-234
JUAN TRIAS VEJARANO: <i>Del antiguo régimen a la sociedad burguesa</i> , by M <sup>a</sup> Luisa Sánchez Mejía . . . . .	234-236
M. CARRASCO DURÁN AND B. RODRÍGUEZ RUIZ (dirs.): <i>La participación ciudadana como pilar del Estado democrático: posibilidades y límites en el marco de la democracia representativa</i> , by Noel Armas Castilla . . . . .	236-240
JUAN FRANCISCO FUENTES: <i>Totalitarianisms: The closed society and its Friends</i> , by Ricardo Martín De La Guardia . . . . .	241-247
CONTRIBUTORS . . . . .	249-252

# LA TEORÍA POLÍTICA ANTE EL DESAFÍO DE UN MUNDO MULTIPOLAR

## Political theory in the face of a multipolar world

MARIO LÓPEZ AREU

Universidad Pontificia Comillas

mlopeza@comillas.edu

### *Cómo citar/Citation*

López Areu, M. (2020).

La teoría política ante el desafío de un mundo multipolar.

*Revista de Estudios Políticos*, 188, 13-40.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.188.01>

### **Resumen**

El auge de China e India, el resurgir nacionalista ruso o el fracaso de la Primavera Árabe tienen en común que son fenómenos modernos que están teniendo lugar en la *no-Europa*. La ciencia política y disciplinas afines a menudo encuentran difícil explicar este tipo de fenómenos adecuadamente, porque sus causas y dinámicas internas no se adecúan al canon teórico occidental.

Esta investigación reflexiona acerca de la labor fundamental que debe realizar la teoría política a la hora de equipar a las ciencias sociales con conceptos y teorías que les ayuden a explicar los fenómenos sociopolíticos en la nueva *normalidad* que es un mundo multipolar. En la primera parte se esboza una tipología crítica de la teoría política que busca ordenar las principales líneas de debate de relevancia para evaluar la naturaleza de la actual crisis heurística de la disciplina. En la segunda parte, utilizando como punto de referencia esa tipología, se considera si la teoría política requiere de una actualización a través de la expansión de sus fronteras conceptuales para que sus principios, conceptos y herramientas de trabajo puedan continuar ayudando a explicar la realidad política.

### **Palabras clave**

Teoría política; historia conceptual; poscolonialismo; Reinhart Koselleck; Max Weber.

**Abstract**

The rise of China and India, the resurgence of Russian nationalism or the failure of the Arab Spring all have in common that they are modern phenomena that are taking place in the non-West. Political science and nearby disciplines often find it difficult to explain this type of phenomena accurately, because its causes and internal dynamics do not fit the Western theoretical canon. This paper aims to reflect on the fundamental task that political theory ought to carry out to equip the social sciences with concepts and theories that can aid them to explain the socio-political phenomena in the new «normal» that is a multipolar world. In the first part we sketch a critical typology of political theory that aims to sort the main lines of debate of relevance to assess the nature of the current heuristic crisis of the discipline. In the second part, using as a reference point the typology, we consider whether political theory requires of an actualisation through the expansion of its conceptual limits so its principles, concepts and analytical tools can continue to assist in explaining political reality.

**Keywords**

Political theory; conceptual history; postcolonialism; Reinhart Koselleck; Max Weber.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. TRES EJES BÁSICOS DE LA NATURALEZA DE LA TEORÍA POLÍTICA: UNA SUERTE DE TIPOLOGÍA CRÍTICA DE LA DISCIPLINA: 1. Cómo abordar el conocimiento de la realidad política (ontología). 2. Cuáles son los límites de lo político (epistemología). 3. Explicar o valorar en la teoría política (metodología). III. EL DESAFÍO DE LA NUEVA NORMALIDAD DE UN MUNDO MULTIPOLAR: 1. La tesis de la pluralidad de modernidades. 2. Los límites del giro ontológico y la tesis de la inconmensurabilidad. 3. La historia intelectual puede marcar el camino. IV. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

---

### I. INTRODUCCIÓN

A lo largo de la última década hemos sido testigos de fenómenos políticos tales como el auge y la consolidación de nuevas potencias como China e India, el resurgir nacionalista ruso o el fracaso de la Primavera Árabe y la expansión del Estado Islámico. A pesar de su diversidad, todos ellos tienen en común que son fenómenos modernos que están teniendo lugar en el *no-Occidente* y que la ciencia política y sus disciplinas afines encuentran difícil explicar adecuadamente, a menudo porque sus causas y dinámicas internas no se ajustan al canon teórico occidental.

En este trabajo buscamos reflexionar acerca de la labor fundamental que realiza la teoría política a la hora de equipar a las ciencias sociales, y en particular a la ciencia política, con conceptos y teorías que les ayuden a comprender los fenómenos sociopolíticos. Debido a la importancia de dicha tarea, el trabajo también defiende la necesidad de llevar a cabo una expansión de las fronteras conceptuales de la teoría política para aumentar su capacidad heurística ante fenómenos modernos no europeos que, para bien o para mal, van a jugar un papel muy relevante en la nueva *normalidad* que es un mundo multipolar.

Nuestra investigación se divide en dos partes. En una primera parte proponemos una suerte de tipología crítica de los tres ejes del conocimiento científico —ontología, epistemología y metodología— para la teoría política contemporánea. El objetivo de esta tipología no es realizar un examen exhaustivo, o siquiera al uso, de la disciplina, sino ordenar y contrastar las principales líneas de debate de relevancia para evaluar la naturaleza de la actual crisis heurística de la disciplina. En la segunda parte, utilizando como punto de

referencia la tipología de la primera parte, defendemos que la teoría política requiere de una reflexión global para que sus principios, conceptos y herramientas de trabajo puedan continuar ayudando a explicar la realidad política. En esta segunda parte también presentamos nuestra propia contribución a dicha reflexión colectiva.

## II. TRES EJES BÁSICOS DE LA NATURALEZA DE LA TEORÍA POLÍTICA: UNA SUERTE DE TIPOLOGÍA CRÍTICA DE LA DISCIPLINA

¿Qué es y cuál es la función de la teoría política? Estas son dos preguntas que llevan haciéndose los teóricos de la política desde sus inicios como disciplina moderna.

Ambas preguntas no tienen una única respuesta porque, como en toda disciplina académica, existen distintos enfoques y debates alrededor de la misma; esta es una cualidad inmanente al estudio y la reflexión.

En relación con qué es la teoría política, el punto de partida sí está claro: la teoría política busca, a partir de un análisis racional, conocer y explicar la realidad política. Este mínimo común denominador es el punto de partida porque determina el objeto de estudio de la disciplina. Dicho objeto es la política: la(s) forma(s) en que los seres humanos organizan sus intereses comunes, los asuntos públicos, a través del acatamiento de reglas colectivas; o, dicho de otra manera, «la provisión de bienes públicos por medio de la acción colectiva» (Colomer, 2009: XII).

Si el objeto de estudio está claro, sin embargo, solo hasta ahí alcanza el consenso en la disciplina. Más allá comienzan las divergencias que abarcan los tres ejes del conocimiento —la ontología, la epistemología y la metodología— y que aquí ordenaremos en una tipología basada en tres líneas de debate, quizás atípicas, pero que creemos útiles para alcanzar el objetivo de este trabajo. La primera línea de debate es cómo abordar el conocimiento de la realidad política; la segunda es cuáles son los límites de lo político, y la tercera y última, si la teoría política debe ir más allá de simplemente la comprensión de la realidad política. A continuación, indagaremos en las tres líneas por separado.

### 1. CÓMO ABORDAR EL CONOCIMIENTO DE LA REALIDAD POLÍTICA (ONTOLOGÍA)

La primera línea de debate, cómo abordar el conocimiento de la realidad política, podríamos organizarla con base en dos preguntas básicas: ¿por qué se comportan los individuos como lo hacen? ¿Por qué debería alguien obedecer a otro alguien?

«¿Por qué se comportan los individuos como lo hacen?» es una pregunta clave de la que parte el positivismo en la ciencia política. La ciencia política positiva se desarrolla en la década de 1950 y sus principios fueron presentados por David Easton (1965) en su conocido *A framework for political analysis*. El primer principio es la búsqueda de regularidades en el comportamiento político de los individuos. La ciencia política positiva asume que las personas reaccionan de manera uniforme ante la misma circunstancia y, por tanto, se pueden extraer conclusiones generales de acuerdo con dicho comportamiento político similar en los individuos. El segundo principio es que dichas generalizaciones sobre el comportamiento político pueden ser verificadas a través de su demostración empírica. Tercero, el uso de técnicas de investigación científicas para garantizar que la recolección e interpretación de los datos es objetiva, estable y consistente. El cuarto principio es el uso de la cuantificación, es decir, los datos y la evidencia son medidos para hacer posible la aplicación de técnicas de investigación científicas a los mismos. Quinto, la distinción clara entre la explicación objetiva y la valoración subjetiva del comportamiento observado. Sexto, la sistematización del proceso explicativo, en otras palabras, el análisis científico debe ir orientado al desarrollo de una verdad objetiva o a la construcción de un principio general y, por tanto, todos los pasos dados en el proceso deben ser parte de un sistema. El principio séptimo y último es la reivindicación de la aplicación de los principios de la ciencia pura, sus métodos y técnicas, a la ciencia política para que esta alcance un mayor poder explicativo y prestigio.

Con base en estos principios, podemos afirmar que el enfoque positivista asume que los comportamientos políticos son ahistóricos, objetivos, estables y consistentes y que, por tanto, a través del método científico se pueden desarrollar conceptos y teorías generales que expliquen y no simplemente describan la realidad política (Easton, 1953). Esos conceptos y teorías generales constituirían la teoría política; una teoría política que establece postulados que buscan dar respuesta a la pregunta que enunciábamos al comienzo: por qué se comportan los individuos como lo hacen ante situaciones similares (Riker y Ordeshook, 1973).

Frente a la razón descontextualizada del positivismo encontramos la interpretación de la teoría política que busca dar respuesta a la segunda pregunta: ¿por qué debería alguien obedecer a otro alguien? Esta segunda pregunta, a nuestro juicio, orbita alrededor del elemento crucial de la legitimidad política, como justificaremos más adelante. La pregunta la planteó ya Isaiah Berlin en su artículo «Does political theory still exist?» de 1962. En el mismo, Berlin (1978: 149) explica que la realidad política está constituida por el desacuerdo sobre el significado de conceptos como autoridad, soberanía o libertad entre los miembros de la sociedad y que, por ende, existen diferencias acerca de lo que

componen razones válidas para la acción política. Esa heterogeneidad de interpretaciones y valores políticos abre la puerta a la consideración de la contextualización —histórica, geográfica, sociocultural, lingüística, etc.— en la teoría política, lo que se ha denominado como giro ontológico.

Ya en 1977, Gabriel Almond y Stephen Genco (1977: 489), inspirados por la metáfora de las nubes y los relojes de Karl Popper, criticaron el carácter descontextualizado de la teoría política positiva para, en su lugar, reivindicar la necesidad de que toda teorización política se mantenga en contacto con su base ontológica. Según ellos la realidad política está constituida por tres elementos que interactúan entre sí. El primer elemento son las ideas políticas, las cuales son heterogéneas y diversas, lo que da lugar a distintas concepciones de lo político. El segundo elemento es el comportamiento humano, que se encuentra determinado por la socialización. Y el tercero, el mundo físico, que incluye la situación geográfica o el nivel de desarrollo tecnológico, entre otros, de una sociedad. La interacción entre esos tres condicionantes da lugar a un complejo sistema que determina las elecciones y decisiones tanto de los líderes —qué políticas adoptar y cómo hacerlo— como de los ciudadanos —a quién votar, qué demandas hacer o si obedecer o no a la autoridad (Almond y Genco, 1977: 492)—. El complejo y específico contexto en el que se constituye toda realidad política implica que no se pueda intentar estudiar esta en un vacío científico. La experiencia individual y colectiva y la naturaleza de los objetivos condicionan el horizonte de lo posible a través de la opinión pública y la cultura política. A todo esto, Almond y Genco (*ibid.*: 494) lo denominan «propiedades ontológicas», y sin ellas no se puede comprender verdaderamente la realidad política. En definitiva, mientras toda teoría busca encontrar regularidades y establecer generalizaciones, las teorías de la política lo hacen, pero limitadas a un espacio y un tiempo.

La preocupación por la ontología en la teoría política que expusieron Almond y Genco ha sido articulada también por Michael Freedon a través del estudio de las ideologías. Como para Almond y Genco, para él toda interpretación social por parte de un individuo tiene lugar dentro de un contexto dado y limitado (Freedon, 2018: 410). Según la tesis de Freedon, la realidad política se constituye a través del lenguaje ordinario de una sociedad, ya que es a través del mismo como los individuos se comunican, deliberan y toman decisiones acerca de lo público. Pero, como ya afirmó Berlin, dicho lenguaje es ambiguo, dando lugar a múltiples y complejas interpretaciones de los conceptos políticos. Ante esa ambigüedad de significados, las ideologías, defiende Freedon (1996), ofrecen una simplificación semántica que permite a los individuos orientarse políticamente, decidir, en definitiva, acerca de su posición en relación a las distintas opciones disponibles para la gobernanza de lo público. Para él, el estudio de las ideologías es la mejor manera de comprender la realidad política porque estas son vehículos de doble dirección.

Como afirma la escuela marxista, las ideologías pueden ser una manifestación del poder de los intereses de la clase dominante, pero también, argumenta Freedman (2018: 411), estas pueden resolver la necesidad de un grupo social de poseer una identidad política que le permita organizarse en la lucha por el poder. El estudio de las ideologías, en definitiva, pone el foco de la teoría política en el punto de encuentro entre pensamiento y acción política.

Antes hemos dicho que esta segunda interpretación de la teoría política está íntimamente ligada, a nuestro juicio, a la cuestión de la legitimidad. Para dar respuesta a la pregunta «¿por qué debería alguien obedecer a otro alguien?» es necesario conocer cuáles son las razones que el individuo considera válidas, es decir, legítimas, para acatar la autoridad política; dichas razones le dirigirán hacia una u otra opción política. Y a su vez, los líderes políticos compiten por influir en la composición de dichas razones válidas a través de la lucha ideológica. Todo esto ocurre a través de dos elementos: el lenguaje ordinario y el marco ontológico de la cultura política del momento (*Lebenswelt*). Es por ello que la respuesta a la pregunta de por qué alguien debería obedecer a otro alguien es porque es el poder legítimo y esa legitimidad solo puede existir dentro de un contexto específico.

El giro ontológico o contextualismo en la teoría política es relevante no solo para el objeto de estudio —la realidad política— como hemos analizado hasta ahora, sino también para el investigador. En 1969 Sheldon Wolin alertó sobre el peligro de aplicar el positivismo, lo que él denominó metodismo, a la teoría política, pero por razones distintas a las ya mencionadas. Para Wolin el principal riesgo de aplicar el método científico a la política, un análisis objetivo y desapegado del sujeto y su contexto, es que ignora el «yo situado históricamente» del propio teórico. El teórico político que busca descubrir verdades científicas de la realidad política, ignora que su reflexión está limitada por su propia experiencia subjetiva. Esto abre la puerta a que sus postulados generales puedan ser cuestionados por otros teóricos políticos desde otros contextos y que a su vez afirman sus propias verdades científicas.

La cuestión de cómo la propia subjetividad del investigador limita su horizonte de posibilidades analíticas ha dado lugar a lo que Richard Bernstein (1976: XV) ha denominado «el científico social metodológicamente autoconsciente». El cuestionamiento de la capacidad para la objetividad del teórico político nos conduce a la segunda línea de debate que hemos presentado al principio de este trabajo: cuáles son los límites de lo político.

## 2. CUÁLES SON LOS LÍMITES DE LO POLÍTICO (EPISTEMOLOGÍA)

Un concepto central para la teoría política es el de poder —la capacidad de un individuo para influir en la conducta de otros— y, unido a ello, el

concepto de autoridad como fuente del poder legítimo. A partir de la década de 1960, emergen un número de críticas, denominadas radicales, en la teoría política tradicional y sus explicaciones de cómo el poder es ejercido y por quién. Dichas críticas pueden ser resumidas en la pregunta «¿quién se beneficia?». En otras palabras, estas corrientes buscan examinar cómo las reglas e instituciones que organizan los intereses comunes, los asuntos públicos, no son moldeadas por la sociedad en su totalidad, ya que ciertos grupos sociales han sido excluidos del proceso. De ahí la pregunta que se hacen de quién se beneficia del sistema político. Estas críticas han sido calificadas como radicales porque se trata de críticas epistemológicas: denuncian que la producción de conocimiento perpetúa estructuras de poder discriminatorias a través de representaciones del mundo interesadas. Su objetivo es expandir los límites de lo político al explorar nuevas formas o relaciones de poder y, por tanto, de comprender y explicar la realidad política, introduciendo nuevas perspectivas y conceptos en la teoría política.

Entre estas teorías críticas, resaltar brevemente, como ejemplos ilustrativos, la teoría política feminista, la teoría de la gubernamentalidad de Michel Foucault o la teoría poscolonial de, entre otros, los estudios subalternos.

La crítica feminista a la teoría política se construye sobre el concepto de patriarcado: el sistema general de dominio masculino sobre las esferas económica, política y cultural (Menon, 2014: 154). Para la teoría política feminista, la posición subordinada de las mujeres no es el resultado de comportamientos o situaciones individuales, sino que el patriarcado legitima su dominación y subyugación sistemática y les deniega el acceso a los recursos necesarios para su liberación. Para esta crítica epistemológica, el dominio del patriarcado se extiende a la teoría política que como sistema de conocimiento está dominada por conceptos e interpretaciones que excluyen la perspectiva femenina, legitimando y normalizando el dominio de lo masculino (Guerra-Cunningham, 2007: 10).

La teoría de la gubernamentalidad de Michel Foucault explora la noción de poder dominante en la teoría política y defiende que este no es de carácter represivo, sino productivo. Para el filósofo francés la verdadera función del poder es producir identidades y subjetividades que, a través de discursos, son normalizadas y aceptadas como válidas. Estas identidades y subjetividades, a través de definiciones instrumentales, dan lugar a su vez a interpretaciones interesadas de la realidad política, sin que estas sean percibidas conscientemente, y que condicionan el ordenamiento de lo público en favor de los poderosos. Su concepto de gubernamentalidad (Foucault, 2012) establece que la construcción de la subjetividad, cómo respondemos a la pregunta de quiénes somos, es a su vez una subyugación al poder ejercido por los poderosos que son los que establecen la *verdad* y, por tanto, la *normalidad*.

Por último, desde la crítica poscolonial los estudios subalternos defienden que la evolución política del mundo poscolonial está dominada por el consenso epistemológico alrededor de los valores y conceptos de la modernidad occidental compartido por las élites coloniales y las élites nacionalistas (Chibber, 2013: 7). Los estudios subalternos defienden que dicha continuidad de las ideas y conceptos políticos de los poderosos marginan las formas de conocimiento de las clases subalternas autóctonas, excluyéndolas de la interpretación y construcción de las realidades sociopolíticas poscoloniales (Guha, 1982). El resultado de la continuidad histórica de las teorías y conceptos políticos entre el colonialismo y el poscolonialismo es también la continuidad de las estructuras de poder. Los estudios subalternos buscan rescatar las narrativas políticas subalternas a través de una relectura radical de la evidencia histórica *contaminada* por las interpretaciones elitistas, otorgándoles a las mismas la capacidad para desarrollar sus ideas políticas y su capacidad de influencia en el devenir de los procesos políticos como un actor legítimo y no prepolítico.

El elemento común a estas tres críticas epistemológicas a la teoría política es que la producción de conocimiento es una función instrumental de las relaciones de poder. Por tanto, resulta pertinente primero hacerse la pregunta acerca de quién y por qué ha producido y produce los conceptos y herramientas analíticas de la teoría política para determinar quién se beneficia y a quién se excluye de la interpretación de la realidad política a la que estos dan lugar. Y segundo, considerar cómo influyen estos en nosotros mismos como investigadores a la hora de llevar a cabo nuestras propias interpretaciones y explicaciones de los fenómenos políticos.

### 3. EXPLICAR O VALORAR EN LA TEORÍA POLÍTICA (METODOLOGÍA)

La tercera línea de debate en nuestra tipología atiende a la cuestión de si la función de la teoría política debe limitarse a comprender y explicar la realidad política o si, por el contrario, debe ir más allá y realizar juicios de valor sobre la misma. Esta cuestión la presentaremos como un debate entre lo que denominamos la teoría política explicativa —¿por qué esta realidad?— y la teoría política normativa —¿es esta realidad aceptable?—.

La cuestión de si la teoría política debe explicar o valorar la realidad política fue una preocupación fundamental para Max Weber. En 1904, tras convertirse en coeditor de la *Revista de Ciencia Social y Política Social*, Weber publica un artículo en la misma en la que reflexiona sobre la objetividad en la ciencia social. El artículo «La “objetividad” del conocimiento en la ciencia social y en la política social» (Weber, 2017) es un texto fundamental del pensador alemán porque desarrolla las nociones más importantes de su metodología de trabajo. En opinión de Weber (1993: 211), existe una necesidad de

examinar críticamente la realidad política, pero sin hacer juicios de valor sobre la misma, ya que «las tomas de posición política y el análisis científico de los fenómenos y los partidos políticos son dos cosas bien distintas». Para poder llevar a cabo dicha tarea, él desarrolla una metodología de trabajo en el artículo y en la que continuaría profundizando en escritos posteriores como *Por qué no se deben hacer juicios de valor en la sociología y en la economía* (Weber, 2010) y *La ciencia como profesión* (Weber, 1993).

Para Weber, el objetivo de investigación de la ciencia social es comprender la vida que nos rodea en su singularidad, cómo se organiza y el significado de sus fenómenos concretos en su forma actual; pero también por qué dichos fenómenos que la constituyen son así y no de otra manera (Abellán, 2017: 17). Por tanto, la realidad política solo puede ser comprendida en referencia a lo particular. Ese *particular* son los valores culturales establecidos en una sociedad determinada en una época determinada, es decir, el contexto. Por ello, en un primer paso, Weber (2017: 122) defiende que la ciencia social no puede formular leyes generales porque: «No se puede pensar en un conocimiento de los fenómenos culturales que no sea sobre la base del significado que tengan para nosotros determinados aspectos concretos de la siempre individualizada realidad. Y ninguna ley nos puede descubrir en qué sentido y en qué situaciones ocurre esto, pues esto se decide por los valores con los que contemplemos la ‘cultura’ en cada caso». En otras palabras, son los valores culturales los que le dan su significado a la realidad política.

El segundo paso en la metodología de Weber es *desvelar* esos valores que dan significado a la realidad. Para ello, hace la distinción entre el concepto *genérico* y el concepto *genético* o tipo ideal. El concepto genérico es aquel que contiene lo común a varios fenómenos que encontramos en la realidad política para así poder definirlos y clasificarlos. El tipo ideal —concepto genético— por su parte no busca subsumir la realidad en un género más amplio, sino que se construye como un modelo que sirve como punto de referencia con el que comparar el fenómeno histórico. El tipo ideal, por tanto, no existe en la realidad, es una imagen mental, formada por un conjunto de características objetivamente posibles, con la que se mide o se compara la realidad para desvelar los elementos significativos de la misma, los valores que le dan su significado, y así poder comprenderla (Weber, 2017: 145). La ética protestante o el sistema capitalista son ejemplos de tipos ideales.

A la hora de enmarcar la metodología de Weber más ampliamente en nuestra tipología, podemos destacar dos elementos relevantes. El primero es que esta metodología hace una importante distinción entre argumentar para los sentimientos y argumentar científicamente para el entendimiento (Abellán, 2017: 15). Esto implica la advertencia de que los tipos ideales deben reflejar una idea, pero no el ideal del teórico porque entonces dejarían de ser un

medio lógico con el que comparar la realidad para convertirse, en su lugar, en un estándar con el que valorar la realidad. La función, por tanto, de los tipos ideales es ofrecer un punto de referencia con el que primero ordenar para después explicar la realidad política —argumentar científicamente para el entendimiento—, en lugar de legitimar o validar una realidad política —argumentar para los sentimientos—.

El segundo elemento destacable es que, para Weber, al ser la realidad política finita, el objetivo de la teoría política no debe ser la búsqueda de un sistema de valores de carácter supratemporal o infinito (Abellán, 2015: 237). Los conceptos son efímeros, porque según cambia la realidad y los valores culturales, el contenido de los conceptos se transforma o se crean nuevos conceptos.

En suma, en relación con nuestra tipología se pueden extraer dos conclusiones de la metodología de Weber: primero, que la teoría política debe limitarse a conocer y explicar la realidad política, y segundo, que el contexto es relevante, tanto para el objeto de estudio como para el investigador.

Si la metodología de Max Weber nos sirve como referente de la teoría política explicativa, para la teoría política normativa esa función la puede realizar la conocida undécima tesis de Feuerbach de Karl Marx (1845): «Los filósofos no han hecho más que interpretar de diversos modos el mundo, pero de lo que se trata es de transformarlo».

La tesis de Marx es un punto de partida adecuado porque engloba la idea de algunos teóricos políticos para los que no es suficiente con comprender la realidad política, sino que existe una obligación moral de valorar si esta conduce a la buena vida y si no es así, hacer propuestas para cambiarla. Esta corriente normativa podemos decir que se adscribe a la necesidad de la teoría política de contribuir al progreso de la humanidad a través de la mejora de su organización política con base en valores como justicia, igualdad o libertad. Aquí nos gustaría hacer una distinción clasificatoria entre dos formas de hacer teoría política normativa y que, a su vez, está unida a la cuestión del contexto.

La primera forma sería aquella que engloba metateorías de carácter descontextualizado. Estas metateorías tienen en común su adscripción a los principios básicos de la modernidad occidental: el racionalismo y el universalismo. Charles Taylor (2001) define este tipo de teorías como aculturales porque su característica común fundamental es su carácter universalista, lo que implica que se construyen en base a una razón descontextualizada, es decir, niegan que la modernidad occidental —el individualismo, el capitalismo, el método científico, el Estado centralizado...— sea fruto de un contexto cultural específico, el europeo. Es por ello que para estos teóricos aculturales, el proyecto de la modernidad occidental es factible en cualquier sociedad independientemente del contexto cultural de la misma y, por tanto, universal.

Dos ejemplos de este tipo de metateorías podrían ser el materialismo histórico marxista y la teoría de los sentimientos morales de Adam Smith, por poner dos ejemplos en los extremos ideológicos de la teoría política normativa. En ambos casos se ofrece una lógica descontextualizada de comportamiento humano, con base en unos principios que pueden ser utilizados para construir un sistema político más adecuado para alcanzar el bien común de una manera más justa, igualitaria y basada en el respeto a la libertad humana.

La segunda forma de teoría política normativa englobaría aquellas teorías que podríamos denominar herramientas normativas. Dentro de este tipo encontraríamos aquellas teorías que, a diferencia de las metateorías analizadas más arriba, sí son sensibles al contexto cultural de la realidad social y, por tanto, aunque su aplicabilidad es universal, no prescriben una lógica unilineal de progreso. Dos ejemplos que a nuestro juicio formarían parte de esta forma serían la teoría de la justicia de John Rawls y la teoría de la acción comunicativa de Jürgen Habermas. Por motivos de espacio, nos centraremos solo en analizar la primera para ilustrar nuestro argumento.

Para John Rawls (1996) la centralidad de la ontología en los sistemas de valores de las democracias modernas dificulta el surgimiento de una concepción consensuada socialmente de justicia. La importancia que Rawls otorga a la ontología es un matiz importante a la hora de comprender su propuesta de una concepción de la justicia común. Como afirma Irena Rosenthal (2019: 5), la búsqueda de dicho consenso no debe ser vista, como interpretan algunos críticos de Rawls, entre ellos Habermas, como un intento por encontrar una solución definitiva y universal a los conflictos políticos. Dicha búsqueda es una herramienta metodológica para que cada sociedad pueda construir su propio consenso dentro de su contexto cultural específico.

Esa herramienta metodológica de Rawls se basa en un proceso deliberativo en tres fases, que da lugar a la construcción de un consenso social sobre la concepción de justicia (Rawls, 1996: 386). La primera fase —*pro tanto*— sería en la que tendría lugar una reflexión individual de cada uno de los ciudadanos acerca de la propia concepción de la justicia social según sus valores políticos personales. La segunda fase —*justificación completa*— implicaría que cada ciudadano evaluara si su concepción de la justicia podría ser considerada lo suficientemente *independiente*, es decir, aplicable de manera generalizada en la sociedad. La tercera y última fase sería la de la *justificación pública* de la concepción por parte de la sociedad, con los ciudadanos deliberando acerca de sus distintas concepciones para encontrar puntos de encuentro que den lugar a un consenso de justicia independiente ampliamente aceptado.

Dos son los elementos que destacar en la teoría normativa de Rawls con relevancia para nuestro argumento. Primero, que es normativa porque Rawls (1999: XII) establece *ex ante* dos atributos necesarios para que una concepción

de justicia pueda ser considerada independiente: el principio de libertad igualitaria y el principio de la diferencia. Y segundo, que ofrece una herramienta metodológica que tiene en cuenta que es el contexto lo que al final legitima la concepción de justicia a ojos de la sociedad, lo que la hace aceptada y, por tanto, duradera en el tiempo. Como el propio Rawls afirma (2001: 90), su herramienta ofrece a los ciudadanos la oportunidad de demostrar bajo qué condiciones están dispuestos a aceptar la concepción pública de justicia.

### III EL DESAFÍO DE LA NUEVA NORMALIDAD DE UN MUNDO MULTIPOLAR

En la primera parte del trabajo hemos desarrollado una tipología sobre los tres principales debates acerca del ser y la función de la teoría política: 1) una ontología descontextualizada y universalista frente a otra contextualizada y finita; 2) una epistemología tradicional frente a otra crítica, y 3) una metodología explicativa y otra normativa. A continuación, en esta segunda parte del trabajo abordaremos nuestra reflexión acerca de la crisis de capacidad explicativa de la disciplina ante fenómenos modernos no occidentales que conforman la realidad política del mundo actual, utilizando como marco referencial esa tipología.

De manera periódica en la teoría política surge el debate acerca de la capacidad de la misma para explicar los fenómenos políticos de un tiempo determinado. Como hemos visto que afirma Weber, la evolución de la realidad política impone la necesidad de actualizar los conceptos que utiliza la disciplina para mantener su capacidad heurística. Durante el último cambio de siglo encontramos algunas reflexiones sobre esta cuestión. Por ejemplo, en 2002 la revista *Political Theory* publicó un volumen monográfico especial que aunaba distintas reflexiones sobre la relevancia de la teoría política cincuenta años después de su surgimiento como disciplina moderna. Entre los artículos publicados podemos destacar «The adequacy of the canon» de George Kateb (2002), en el que reflexiona sobre la capacidad de la teoría política para explicar algunos de los horrores del siglo xx como el nazismo o el estalinismo. Kateb argumenta, desde una concepción universalista de la teoría política, cómo tres factores —el crecimiento exponencial de la población humana, el desarrollo tecnológico y el declive de la religión— han modificado la aplicabilidad de los postulados teóricos occidentales surgidos en los siglos XVIII y XIX.

Desde la perspectiva normativa, por otro lado, en 1993 John Dunn publicó unas breves notas tituladas *Western political theory in the face of the future* en las que se hacía la pregunta de si las tradiciones de entender la política que han sido desarrolladas en Europa en los dos últimos milenios poseían

aún la capacidad para dirigirnos en el mundo de entonces. En sus notas, Dunn (1993: IX) defiende que el tono confiado con el que las ideologías y los conceptos normativos occidentales se pronuncian, particularmente el liberalismo democrático y capitalista tras el colapso de la URSS en 1989, no equivalía a la fuerza intelectual y coherencia práctica de los que presumían.

Este tipo de reflexiones críticas son un ejercicio saludable para la teoría política porque ayuda a examinar la relevancia de sus postulados y herramientas de trabajo. Las tres líneas de debate que hemos presentado en nuestra tipología de la primera parte del trabajo son un buen reflejo de ese ánimo reflexivo a lo largo del último siglo. En consonancia con ese espíritu crítico, a nuestro juicio, a las puertas de la tercera década del siglo XXI sería conveniente inaugurar un nuevo período de reflexión. Las razones para ello son principalmente dos.

La primera es que la crisis económica de 2008 ha supuesto un punto de inflexión para el orden político mundial. Esta crisis económica, que afectó principalmente a Occidente, ha tenido un profundo impacto en los ordenamientos políticos de Europa y EE. UU., sumiendo al consenso liberal post Guerra Fría en una importante crisis de legitimidad. Los denominados movimientos nacionalpopulistas han minado la credibilidad de proyectos liberales como la integración regional de la Unión Europea —con la elección de Gobiernos ultranacionalistas y el referéndum del *brexít*— o el libre comercio, ilustrado principalmente por la política de inspiración *jacksoniana* del «America First» de Donald Trump en EE. UU. (Tovar, 2019).

La segunda razón es que, mientras este declive del proyecto liberal occidental tenía lugar, otras regiones del mundo han experimentado desarrollos políticos muy importantes. China, por ejemplo, no solo ha consolidado una forma económicamente exitosa de capitalismo de Estado, sino que ha unido esa fortaleza económica a una visión política más sofisticada, alejada de la ortodoxia ideológica marxista. La doctrina del «sueño chino» de Xi Jinping propone una sinización del discurso político en el gigante asiático. El objetivo es cuestionar la superioridad normativa de los ordenamientos políticos occidentales y, por tanto, su universalidad. Con ello se busca una mayor autonomía del proyecto político chino de los conceptos políticos occidentales y su horizonte de posibilidades y, a su vez, la exportación de una modernidad política china alternativa y su horizonte de posibilidades a otras regiones del mundo como Asia, África o Latinoamérica. En el caso de Rusia, vemos cómo el régimen de Vladimir Putin ha recuperado el concepto de *eurasianismo* y con él la noción eslavófila de una Rusia epistemológicamente alejada de Occidente (Clover, 2016; Berlin, 2008: 6). Un último ejemplo podría ser cómo los sustentos teóricos de la democracia india, como su particular conceptualización del secularismo o del nacionalismo, ofrecen una hoja de ruta para las

democracias liberales dentro de un contexto futuro inevitablemente más multicultural.

A diferencia de lo que ocurrió en el pasado, por ejemplo con el fascismo o el comunismo, muchos de estos cambios en la realidad política no están inspirados en las ideas y valores occidentales, sino que provienen de unas epistemologías y ontologías diferentes. Además, aunque ya a mediados del siglo xx tuvo lugar el proceso descolonizador en Asia y África, dentro del cual se desarrollaron nuevas teorías y conceptos alejados de la modernidad política occidental, la diferencia hoy es que algunos de estos nuevos proyectos buscan ofrecer una alternativa normativa a las cosmovisiones políticas occidentales, principalmente, como ya hemos apuntado, al liberalismo democrático capitalista. Esa combinación de declive de la influencia de las ideas liberales y el auge de cosmovisiones alternativas inevitablemente ponen a la teoría política contra las cuerdas a la hora de explicar la normalidad de un nuevo mundo con diferentes centros de influencia, cada uno con una cosmovisión diferente.

## 1. LA TESIS DE LA PLURALIDAD DE MODERNIDADES

No es una afirmación sorprendente decir que la teoría política como disciplina está fuertemente arraigada en la epistemología y ontología occidental. La teoría política es hija de la modernidad europea; es más, la disciplina ha sido clave en la definición de los atributos de esta y en la expansión geográfica de sus instituciones y valores más allá de los confines de la región.

Uno de los atributos definitorios de la teoría política descontextualizada, sea esta positiva o de las metateorías normativas, es que asume el carácter ahistórico y universal de la modernidad occidental. Ello conlleva dos consecuencias. Primero, que sus postulados tiendan a asentarse sobre una cruda dicotomía modernidad/tradición, equivalente, a su vez, a progreso/atraso. Y segundo, como resultado de la primera, que el asumido carácter universal de la modernidad devenga en el impulso en el siglo xx de la convicción de que la única manera para que una sociedad se modernice y progrese es realizando las mismas transformaciones culturales que hizo Occidente en su momento. El resultado ha sido un grave problema de etnocentrismo: «La tendencia a considerar el grupo étnico propio y sus estándares sociales como la base para juicios de valor en relación a las prácticas de otros; con la implicación de que el punto de vista de uno es que sus propios estándares son superiores» (Joseph, 1990: 1).

Ya que la teoría política juega una función fundamental equipando a la ciencia política con teorías, conceptos y metodologías de trabajo, su eurocentrismo inevitablemente se contagia a los análisis sociopolíticos de su disciplina afín.

El máximo exponente de los postulados teóricos de la modernidad eurocéntrica en la ciencia política ha sido la escuela desarrollista (*developmentalism*), que tuvo su auge en el período entre 1945 y la década de 1970, un período dominado por el amplio proceso descolonizador en Asia y África. Esta escuela, espoleada por la revolución positiva, busca crear categorías generales que permitan distinguir los elementos esenciales en procesos sociales para permitir la comparación entre distintas sociedades (Parsons, 1966; Huntington, 1968). Siguiendo los principios de la modernidad occidental y el positivismo, el desarrollismo busca descontextualizar sus análisis, defendiendo una metodología funcionalista-estructuralista, con el objetivo de alcanzar teorías generales y científicamente verificables de la acción humana. El resultado son observaciones reduccionistas porque desdeñan el contexto cultural de una sociedad como vacío de poder explicativo en el desarrollo de la misma, y unilineales porque al utilizar la modernidad occidental como un ideal, para que otras sociedades se consideren modernas, estas deben ajustarse al modelo occidental:

Lo que había ocurrido en Europa y Norteamérica en el siglo XIX y principios del siglo XX estaba ahora, más o menos, a punto de ocurrir en América Latina, Asia y África. El progreso prometido por la Ilustración —la expansión del conocimiento, el desarrollo de la tecnología, el alcance de niveles más altos de bienestar material, el auge de gobiernos de derecho, humanos y liberales, y la perfección del espíritu humano ahora espera al tercer mundo libre del colonialismo y la explotación y luchando contra su propio provincialismo— (Smith, 1985: 537).

Aunque el desarrollismo en su vertiente más ortodoxa sufrió un fuerte declive en el último cuarto del siglo XX con la irrupción del contextualismo, como ya hemos analizado en la primera parte de este trabajo, su influencia sigue siendo muy importante, informando las políticas de instituciones internacionales que se crearon con base en su análisis, como son el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o la Organización Mundial del Comercio.

Si el eurocentrismo de la teoría política produce, a través de los conceptos y herramientas del positivismo y la teoría normativa liberal, la escuela desarrollista en la ciencia política, a través de los conceptos y herramientas del materialismo histórico marxista produce la teoría de la dependencia. La teoría de la dependencia ejerce una crítica directa y feroz a la tesis liberal del desarrollismo; a pesar de ello, comparte con esta los postulados que avanzaba Charles Taylor de las teorías aculturales de la modernidad. La teoría de la dependencia extrapola la teoría marxista del desarrollo capitalista a las relaciones internacionales, para argumentar que el poder del capitalismo internacional concentrado en

Occidente, el centro, ha creado una división del trabajo global y es el principal responsable de determinar la historia del tercer mundo, la periferia, a través de su sometimiento imperialista. Al igual que el desarrollismo, la teoría de la dependencia ha ignorado en su análisis la influencia de la cultura en el desarrollo de una sociedad, al tratarla como parte de la superestructura económica y, por tanto, sometida a la lógica acultural de la economía capitalista. El propio Marx (1976) sentía que la historia, a través del colonialismo, produciría nuevas fuerzas tecnológicas y sociales en Asia y África, que acabarían por desarrollar una conciencia crítica racional similar a la que tendría lugar en Occidente bajo el capitalismo.

Tradicionalmente, en la teoría política el liberalismo y el marxismo han sido vistos como dos corrientes de pensamiento y análisis fundamentalmente diferentes e incluso antagónicas. Este análisis, sin embargo, como hemos examinado brevemente, es solo válido si aceptamos la premisa básica de que la lógica de la modernidad occidental es universal; el desarrollo histórico en sociedades no occidentales en los dos últimos siglos evidencia que tal premisa no es cierta.

Las teorías aculturales de la modernidad han desarrollado herramientas de análisis extraordinariamente exitosas para explicar las realidades políticas en sociedades occidentales, pero según han expandido su análisis hacia otras sociedades fuera de Occidente su capacidad explicativa ha decaído fuertemente. Esto se debe a su incapacidad para incorporar a su análisis las particularidades históricas y socioculturales de estas sociedades.

No es solo que las transformaciones sociopolíticas en sociedades no occidentales con frecuencia no siguen las pautas de la modernidad occidental, como esperaba la teoría política descontextualizada, sino que tampoco es que estas sociedades se encuentren estancadas en sistemas tradicionales; lo que ocurre es que desarrollan sus propias modernidades alternativas. El islamismo político, sea este la versión iraní o la de los Hermanos Musulmanes en Egipto, por ejemplo, utiliza términos como Estado o religión para apelar a la construcción de un modelo de sociedad alternativo al occidental, y para ello dan a esos términos un contenido conceptual totalmente diferente al desarrollado originalmente por la modernidad occidental. ¿Significa que porque el islamismo político no sigue las pautas de la modernidad occidental ya no es un movimiento moderno? La respuesta es que sí lo es, es moderno porque utiliza conceptos modernos, pero los reconceptualiza para aplicarlos a lo que ellos consideran la realidad cultural de sus sociedades.

Con este ejemplo, no se trata aquí de hacer un juicio de valor sobre estos movimientos, sino de señalar que a menos que la teoría política sea capaz de comprender e incorporar nuevos conceptos, su capacidad analítica y explicativa de la lógica de los fenómenos políticos fuera de Occidente seguirá siendo

insuficiente. La aparición de una nueva normalidad política epistemológicamente multipolar hace más urgente esa tarea.

La gran deficiencia analítica de la teoría política hoy es la ausencia de conceptos que le ayuden a comprender y explicar estas realidades sociopolíticas que no se adecúan a la experiencia histórica y al canon teórico occidentales. A falta de conceptos adecuados, la disciplina peca del abuso de dicotomías que utilizan descripciones secundarias o en negativo para analizarlas. La dicotomía moderno/tradicional, como ya hemos visto, es un ejemplo de ello, pero también lo son secularismo/religión u occidental/no occidental. Como advierte Sudipta Kaviraj (2005: 525), existe la necesidad de forzar las fronteras conceptuales de la modernidad occidental en la teoría política para abarcar nuevas realidades políticas como legítimas formas de modernidades alternativas.

## 2. LOS LÍMITES DEL GIRO ONTOLÓGICO Y LA TESIS DE LA INCONMENSURABILIDAD

La preocupación por la necesidad de expandir las fronteras conceptuales de la teoría política más allá de Occidente, desde una perspectiva de la pluralidad de modernidades, es la razón de la que parte esta propuesta de reflexión acerca del estado de la teoría política hoy. Nuestro objetivo no es defender el relativismo epistémico y ontológico, es decir, la creencia en la originalidad absoluta y hermética de cada cultura individual que previene su estudio y comprensión a menos que se haga desde sus propios conceptos y tradiciones autóctonos. Igualmente, es importante resaltar que sería un error hacer una equivalencia entre el rechazo a la hegemonía de las ideas modernas occidentales en sociedades poscoloniales con lo que Samuel Huntington (1996) denominó un choque de civilizaciones. Al contrario, el desafío que aquí proponemos para la teoría política es actualizarse para contribuir a la búsqueda de puentes de entendimiento conceptuales entre sistemas cognitivos diferentes frente a aquellos que, en ambos extremos del debate, abogan por posiciones radicalizadas y enfrentadas.

Como ya hemos expuesto, el giro ontológico en la teoría política emergió como respuesta a la preocupación por las limitaciones analíticas de una teoría política descontextualizada. Es por ello que su premisa básica, la importancia del contexto histórico para explicar una realidad política concreta, continúa siendo válida. Sin embargo, la irrupción de realidades políticas no occidentales han expuesto sus limitaciones, principalmente su incapacidad de escapar del marco conceptual occidental. Incluso en aquellos casos, como el del poscolonialismo, en los que se ha hecho del contexto la piedra angular de su enfoque, existen sofisticadas críticas (Chibber, 2013; Nandy, 2020) acerca del continuo uso de dicho marco por parte de investigadores formados dentro del mismo.

El multiculturalismo es un claro ejemplo ilustrativo de las debilidades del universo de enfoques nacidos del giro ontológico para abordar la cuestión de la expansión conceptual. Podemos señalar dos razones del porqué. La primera es que el multiculturalismo no aborda la cuestión de la pluralidad de modernidades, al centrarse en comprender y explicar el impacto y acomodo de la diversidad cultural en la realidad política de una sociedad específica con una modernidad preexistente y no en el desarrollo e interacción de diversas modernidades dentro de dicha sociedad. Y segundo, la teoría política multicultural, ya sea esta explicativa —la que considera la diversidad cultural dentro de una sociedad como un hecho— o normativa —la que considera dicha diversidad como un valor—, tiende a un proceso de esencialización de las características de una cultura (Turner, 2018). Las culturas no son estáticas y perennes, sino que sus normas y prácticas existen en un contexto de raciocinio y deliberación dentro del cual las personas establecen preferencias, deseos y creencias para así encontrar sentido a sus vidas. Por tanto, la cultura no puede ser vista como una normatividad estática y perenne, sino como un espacio (Mehta, 2000: 625).

En gran medida la esencialización de la cultura que vemos presente en el multiculturalismo ilustra el problema subyacente en el giro ontológico en la teoría política y que lo ha hecho reticente a expandirse más allá de la experiencia de las sociedades occidentales u occidentalizadas. Dicho problema es su eurocentrismo: la inhabilidad de ver en todas las culturas una capacidad reflexiva, retornando a la convicción originaria de la teoría política como disciplina moderna de que solo las ideas y los sistemas políticos occidentales permiten el progreso y la modernidad, mientras que el resto son *tradicionales* y atrasadas, donde la agencia de sus miembros se ve desplazada a unas esencias culturales, y sus acciones explicadas como expresiones de dichas esencias (Mehta, 2000: 631). Este eurocentrismo lleva inevitablemente a la conclusión de que las sociedades no occidentales, al estar presas de sus esencias culturales, son prepolíticas y, por tanto, incapaces de contribuir conceptualmente a la teoría política. Un destacado miembro del giro contextual como Jürgen Habermas (1998: 162) lo expresaba así: «La capacidad para tomar cierta distancia de las tradiciones de uno y expandir perspectivas limitadas es una ventaja comparativa del racionalismo occidental».

Las limitaciones del giro ontológico para contribuir a la expansión conceptual más allá de Occidente de la teoría política se deben a que la reflexión sobre los cambios necesarios debe ir más allá de lo ontológico y metodológico, para abarcar también lo epistemológico. La teoría política debe superar su tendencia a la esencialización de los sistemas de conocimiento, tanto desde la perspectiva de la universalidad de las ideas y conceptos occidentales como del relativismo cultural, que impide cualquier tipo de teorización

y comparación de distintas realidades políticas al considerar cada cultura individual original.

Frente a esa tendencia a la esencialización en la teoría política, para superar las limitaciones del giro ontológico aquí nos apoyamos en una tercera vía intermedia, arraigada en la tradición hermenéutica y la tesis de la inconmensurabilidad de Richard Bernstein. La tesis de la inconmensurabilidad cuestiona la existencia de un marco ahistórico, universal y neutral en el que todas las lenguas y vocablos pueden ser traducidos para evaluar racionalmente los argumentos hechos por las distintas lenguas (Bernstein, 1991: 92). La inconmensurabilidad, por tanto, cuestiona las bases fundacionales de la epistemología moderna occidental, siguiendo los mismos argumentos desarrollados en este trabajo.

Sin embargo, la tesis de la inconmensurabilidad difiere del relativismo cultural porque, a diferencia de este, no cae en el *mito del marco*, es decir, no interpreta las tradiciones epistemológicas como recipientes herméticamente cerrados y, por tanto, con marcos cognitivos irreconciliables que previenen a un miembro externo a esa comunidad conocer al *otro*; siempre existen puntos de unión y trasvase entre ellas, lo que permite la comparación e incluso a menudo la fusión de los distintos horizontes (*Lebenswelt*). El problema, señala Bernstein (1983: 73), es que dentro de una tradición de pensamiento sus miembros siempre argumentarán la validez universal de sus ideas, lo que las hace querer trascender el contexto específico en el que se desarrollaron. En el caso del pensamiento occidental moderno, en su *Dialéctica de la Ilustración*, Horkheimer y Adorno (2018: 70) apuntan que el ímpetu homogeneizador del pensamiento ilustrado nace en parte de que el ser humano cree estar liberado del terror cuando ya no existe nada desconocido, lo que conlleva que nada debe quedar inexplicado, porque lo externo es la «genuina fuente del miedo».

Frente a esa disposición de los sistemas de conocimiento humanos a considerar lo propio como universal, lo necesario es intentar involucrarnos con las ideas del *otro* desde su propia perspectiva, en lugar de desde la nuestra propia. Esto implica el rechazo al esencialismo, una ardua tarea que conlleva resistir la tentación de ver algo de *lo nuestro* en el *otro*, es decir, caer en la comparación desde nuestro propio marco epistemológico en lugar de aceptar que pueden existir otros alternativos y tan válidos como el nuestro. Esta es la base del concepto de inconmensurabilidad y de la tesis de la pluralidad de modernidades. Nos encontramos, por tanto, no solo ante un desafío académico, como ya planteaba Weber, de incrementar la capacidad heurística de la ciencia política, sino ante un desafío ético, una obligación recíproca entre tradiciones de pensamiento de abandonar su esencialismo e intentar entender al otro, la alteridad. Porque, como señala Bernstein, la inestabilidad de la alteridad es un problema de la convivencia humana y no existe una solución

definitiva a ella que no suponga intolerancia y la violencia imperialista homogeneizadora.

El desafío de la inconmensurabilidad y de las modernidades alternativas en la teoría política es lo que Walter Dignolo (2018: 380) ha denominado la externalidad, una invención epistémica para la otredad ontológica; como lo *otro* no puede ser controlado, debe ser concebido como algo externo para así legitimar su devaluación y manejabilidad. Lo necesario es un proceso de reconstitución epistémica, que él denomina «decolonialidad», para cambiar las reglas de la conversación y no solo su contexto, que es a lo que se ha limitado el giro ontológico en relación a las realidades políticas no occidentales.

### 3. LA HISTORIA INTELECTUAL PUEDE MARCAR EL CAMINO

Una disciplina afín a la teoría política en la que actualmente se está llevando a cabo una reflexión profunda en relación a la pluralidad de modernidades es la historia intelectual. En la última década ha comenzado en esta disciplina un interesante debate alrededor de la cuestión del contexto entre lo que John Pocock (2019: 3) ha denominado la historia intelectual global y la historia mundial del pensamiento político.

La historia intelectual global es un nuevo enfoque, o una disciplina neonata —todavía no existe un consenso sobre ello— que ha ido tomando forma tras la publicación en 2013 del volumen *Global intellectual history* (Moyn y Sartori, 2013). Esta obra compila las contribuciones de destacados estudiosos de las ideas políticas acerca de las fortalezas y debilidades de establecer estudios comparativos transnacionales para explicar cómo los conceptos políticos fueron, o no, globalizados. Aunque existen tensiones acerca de cómo abordar dicha cuestión, en el libro emergen tres concepciones sobre la historia intelectual global (López, 2016). Primero, la utilización de lo global como una categoría metaanalítica para el historiador de las ideas. Segundo, el estudio de lo global como un proceso histórico: cómo los conceptos circulan, son traducidos y adquieren significado más allá de su ámbito nacional original. Y, por último, la historia intelectual global como una historia intelectual de lo global. El punto en común a todos ellos es la problematización de lo que la historia intelectual entiende por contexto, tanto a nivel temporal como espacial.

Ante el desafío de la historia intelectual global a la relevancia del contexto en la producción de las ideas políticas, Pocock afirma la existencia de una edad axial, no en el mismo período del uso original del término por Karl Jaspers (2017), en la que diversos sistemas de pensamiento político se desarrollaron y existieron con caracteres diferentes entre ellos. Estos sistemas se proveyeron de sus propios contextos porque poseían autoridad paradigmática y existían en aislamiento, antagonismo, comunicación o interacción entre unos y otros

(Pocock, 2019: 3). Para Pocock esa potencial relación entre ellos es lo que permitiría el establecimiento de puentes de entendimiento y estudio, lo que él denomina una historia mundial del pensamiento político.

Para poder llevar a cabo ese estudio, Pocock defiende, frente a los proponentes de la historia intelectual global, que se deben considerar tres cuestiones metodológicas. Primero, la cuestión de la traducción: la adaptación del lenguaje y los contextos para describir el mundo lingüístico en el que un *otro* culturalmente y lingüísticamente remoto de nosotros lleva a cabo acciones y discursos y se representa a sí mismo. Segundo, si sería necesario utilizar diferentes lenguas o si las mismas expresiones podrían ser utilizadas y cuáles serían las consecuencias políticas de ello. Y tercero, cuando el investigador considera políticos unas acciones o discursos de acuerdo a su criterio, ¿lo eran también para el *otro*? (*ibid.*: 3).

La defensa de Pocock y el debate acerca del contexto en la disciplina de la historia intelectual resultan valiosos para la teoría política porque nos ayudan a examinar las debilidades y limitaciones de su propio giro contextual.

Kari Palonen (2002: 92) ha argumentado, por ejemplo, que la capacidad de la historia conceptual como metodología dentro de la historia intelectual para examinar la falibilidad, la contingencia y la historicidad del uso de los conceptos la convierte en un instrumento útil para la conceptualización en la teoría política. Nos parece interesante destacar el argumento de Palonen porque apunta a una debilidad en el proceso de construcción de conceptos en la teoría política. Dicha debilidad se fundamenta en que la teoría política tiende a desarrollar conceptos para explicar la realidad política que resultan sofisticados, pero estáticos. Es decir, los conceptos responden bien a un fenómeno o realidad específica, hasta que estos evolucionan. La teoría política, paradójicamente, encuentra dificultades para reflejar la política como actividad: cómo el proceso de deliberación público, las ideologías y la lucha por el poder dan lugar a una evolución en el contenido de significados de los conceptos.

Desde la escuela de Cambridge, Quentin Skinner (1987) ahonda en esta crítica al defender que la acción política no se limita al momento constituyente —el establecimiento del contrato social y su entramado legal e institucional—, sino que es continua debido a la obligación de la autoridad de buscar su legitimación ante los ciudadanos. Esa necesidad de una legitimación permanente de la autoridad supone dos cosas: primero, que el contexto cultural está intrínsecamente unido a la cuestión de la legitimidad, como ya hemos defendido en la primera parte del trabajo. Y segundo, que si rechazamos la esencialización de las culturas —como también aquí hemos argumentado— y, por tanto, aceptamos que estas evolucionan, entonces los discursos y conceptos políticos también lo han de hacer para preservar la legitimidad de la autoridad.

Por tanto, las debilidades y limitaciones de la conceptualización en la teoría política hoy tienen dos causas. Primero, desde la perspectiva de la ontología, su dificultad para reflejar el cambio conceptual derivado de la política como acción. Y segundo, desde la epistemología, su eurocentrismo, que le impide entablar una conversación con otros sistemas de conocimiento no occidentales. Estas debilidades y limitaciones suponen que en un mundo donde el poder político se ha descentralizado, principalmente hacia Asia, la disciplina ha perdido poder heurístico al aplicar conceptos ajenos a la experiencia histórica del lugar no occidental. Si la teoría política ya no puede cumplir su función fundamental de explicar la realidad política adecuadamente, entonces debemos reconocer los límites de nuestros conceptos y, como hemos indicado, forzar las fronteras conceptuales de la disciplina, evitando buscar Occidente en el *no-Occidente* (Ingerflom, 2018: 203).

Dentro de la disciplina de la historia intelectual encontramos la que, a nuestro juicio, podría ser una interesante contribución a este esfuerzo actualizador en la teoría política; esta es la metodología de la historia de los conceptos o *Begriffsgeschichte*. Reinhart Koselleck desarrolló la *Begriffsgeschichte* como una alternativa metodológica a la ortodoxia historiográfica alemana en el estudio de las ideas políticas, representada por la *Geistesgeschichte* de, entre otros, Friedrich Meinecke. A diferencia de la segunda, que asume el carácter monolítico del clima intelectual de los períodos históricos, la historia de los conceptos se construye sobre la premisa básica de que la constitución de la sociedad moderna se puede observar como una batalla semántica sobre lo político y lo social, una batalla de definiciones, de defensa y ocupación de posiciones conceptuales. Su enfoque, por tanto, permite trazar la evolución del contenido de los conceptos políticos durante un período de tiempo histórico en particular y al mismo tiempo relacionar dicha evolución con su impacto en la realidad social y política extralingüística.

Al centrarse en la evolución histórica de los conceptos, la metodología de Koselleck puede resultar una contribución muy útil a la teoría política. Primero, porque permite dilucidar la naturaleza ontológica de modernidades alternativas. A menudo, en estas modernidades nos encontramos ante el uso de una terminología política occidental —el Estado, la sociedad civil, secularismo, comunismo, nacionalismo...— debido a que los conceptos acuñados inicialmente en Occidente por diversas razones, principalmente el imperalismo y la globalización, son introducidos en las sociedades no occidentales. Es, por tanto, de particular relevancia conocer, primero, cómo dichos conceptos foráneos son llenados de significado —y de qué significado— por los pensadores de estas sociedades y, segundo, si la evolución en el contenido de los conceptos supone: la imposición de la ontología occidental en aquellas modernidades; el reemplazo completo del contenido de los conceptos y, por

tanto, el nacimiento de una modernidad completamente autóctona que rechaza a la occidental, o, por último, una combinación de ambas. La segunda razón de la potencial utilidad de la metodología de la historia de los conceptos para la teoría política es que el conocer el contenido de los conceptos nos permitirá crear un puente de entendimiento entre las epistemologías políticas occidental y no occidental.

La *Begriffsgeschichte* no solo resulta atractiva como metodología para la teoría política por su poder explicativo, sino que también lo es desde el punto de vista del análisis práctico. La diversidad lingüística, como apunta Pocock, es un desafío importante a la hora de abordar el estudio del pensamiento político no occidental. Dicha diversidad da lugar a una terminología muy diversa para desarrollar y explicar ideas a distintas audiencias, retornando a la cuestión de la legitimación de la autoridad. Igualmente, para evitar caer en un esencialismo o reduccionismo de la existencia de un pensamiento monolítico, es importante ser capaces de examinar las diversas ideas y visiones políticas dentro de estas modernidades alternativas. El análisis semasiológico y onomasiológico de la *Begriffsgeschichte* nos va a permitir rastrear los conceptos a través de los múltiples términos utilizados para referirse a ellos, permitiendo tanto un análisis pancultural como uno más detallado de la batalla semántica no solo entre las distintas ideologías en su lucha por el poder, sino también entre los pensadores autóctonos frente a los postulados del canon teórico dominante.

El análisis conceptual que la *Begriffsgeschichte* nos permite realizar es también, desde nuestro punto de vista, particularmente apto para el estudio de sociedades poscoloniales, entendiendo el colonialismo como físico —como en el caso de India y en cierta medida China— o epistemológico —como en el caso de Rusia—, ya que dentro de las mismas existen dos ámbitos de acción conceptuales como ya hemos indicado; por un lado, el de confrontación con la epistemología del poder colonial occidental y, por otro, el de legitimación y movilización local. El análisis sincrónico nos permite en estos casos estudiar el uso de conceptos en ambos ámbitos, al posicionar el uso específico que los pensadores locales dan a un concepto en un contexto de confrontación con el *otro*, pero también en uno dentro del *nosotros*, la visión del mundo nacional.

#### IV. CONCLUSIONES

Como hemos afirmado al comienzo del mismo, el objetivo de este trabajo era proponer una reflexión acerca del estado de la teoría política como disciplina académica. La necesidad de dicha reflexión la hemos defendido según dos ejes. Primero, la constatación del surgimiento y consolidación de una nueva normalidad política, constituida por el declive de la influencia de las

ideas de la modernidad liberal occidental tras la crisis de 2008 y el auge a su vez de cosmovisiones de modernidades alternativas no occidentales. Y segundo, que esta descentralización política ha dado lugar a un desencuentro epistemológico y ontológico entre el canon de la teoría política, dominado por Occidente, y la realidad política. Ese desencuentro, hemos defendido, ha reducido la capacidad heurística de la disciplina.

En la primera parte del trabajo, hemos desarrollado una tipología crítica de la teoría política con base en los tres ejes de conocimiento: ontología, epistemología y metodología. Esta tipología es atípica porque su función es instrumental; su objetivo es permitirnos identificar los principales debates acerca de las limitaciones de la disciplina que expliquen el declive de su poder analítico de la nueva realidad política. De nuestra tipología hemos extraído dos conclusiones fundamentales. La primera es que las aspiraciones universalistas de la teoría política descontextualizada chocan frontalmente con la naturaleza efímera de su objeto de estudio: la realidad política; y dos, que la disciplina encontró la solución a dicho problema en el giro ontológico, que exitosamente articula el nexo entre contexto y legitimidad política.

La nueva normalidad de un mundo multipolar, sin embargo, pone a la teoría política ante la necesidad de ir más allá del giro ontológico y expandir sus fronteras conceptuales para capturar de una manera más precisa su realidad política. Para ello hemos propuesto dos desafíos que abordar: primero, la descentralización epistemológica de la disciplina, a través de la superación de su eurocentrismo; y segundo, desde la ontología, la superación del estatismo conceptual que deriva en la esencialización de las culturas y la incapacidad de reflejar la política como acción. Finalmente, hemos querido, recurriendo a la disciplina afín de la historia de las ideas, ofrecer una pequeña aportación al debate al sugerir la contribución que podría hacer la metodología de la historia conceptual, o *Begriffsgeschichte*, a la dinamización conceptual en la teoría política.

Un elemento constitutivo de la política como actividad es el del diálogo ante la pluralidad de ideas y como vehículo para la competición entre ideologías y distintas interpretaciones del gobierno de los asuntos públicos (Crick, 1964). La pluralidad es intrínseca a la política como actividad y, por ende, la teoría política, como disciplina que busca comprender y explicar esa actividad, debe también ser capaz de reflejar dicha pluralidad. Es por ello que aquí defendemos que en el mundo de hoy es necesario una descentralización del canon de la disciplina, abarcando como legítimos otros sistemas de conocimiento, dialogar con ellos e incorporar sus ideas y conceptos al canon. En caso contrario, la alternativa es correr el riesgo de caer en la disfuncionalidad de un lenguaje teórico abstracto que crea un mundo propio, desconectado de la realidad política.

## Bibliografía

- Abellán, J. (2015). Sobre el análisis racional de los juicios de valor políticos. En I. Wences (ed.). *Tomando en serio la teoría política: entre las herramientas del zorro y el ingenio del erizo* (pp. 231-252). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- (2017). Estudio preliminar. En M. Weber. *La «objetividad» del conocimiento en la ciencia social y en la política social* (pp. 9-58). Madrid: Alianza Editorial.
- Almond, G. y Genco, S. J. (1977). Clouds, clocks and the study of politics. *World Politics*, 29 (4), 489-522. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2010037>.
- Berlin, I. (1978). Does political theory still exist? En I. Berlin. *Concepts and categories: philosophical essays* (pp. 143-172). London: Hogarth Press.
- (2008). *Russian thinkers*. London: Penguin.
- Bernstein, R. J. (1976). *The restructuring of social and political theory*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- (1983). *Beyond objectivism and relativism*. Oxford: Basil Blackwell.
- (1991). Incommensurability and otherness revisited. En E. Deutsch (ed.). *Culture and modernity: East-West philosophical perspectives* (pp. 85-103). Honolulu: Hawaii University Press.
- Chibber, V. (2013). *Postcolonial theory and the specter of capital*. London: Verso.
- Clover, C. (2016). *Black wind, white snow: the rise of Russia's new nationalism*. New Haven: Yale University Press.
- Colomer, J. M. (2009). *Ciencia de la política*. Barcelona: Ariel.
- Crick, B. (1964). *In defence of politics*. London: Penguin.
- Dunn, J. (1993). *Western political theory in the face of the future*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Easton, D. (1953). *The political system*. New York: Alfred A. Knopf.
- (1965). *A framework for political analysis*. Englewood Cliffs: PrenticeHall.
- Foucault, M. (2012). *Nacimiento de la biopolítica*. Madrid: Akal.
- Freeden, M. (1996). *Ideologies and political theory: a conceptual approach*. Oxford: Clarendon Press.
- (2018). Political philosophy and ideology: an awkward or complementary relationship? *Isegoría*, 59, 409-424.
- Guerra-Cunningham, L. (2007). *Mujer y escritura: fundamentos teóricos de la crítica feminista*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Guha, R. (1982). On some aspects of the historiography of colonial India. En R. Guha (ed.). *Subaltern Studies I: Writings on South Asian history and society* (pp. 1-8). New Delhi: Oxford University Press.
- Habermas, J. (1998). Remarks on legitimation through human rights. *Philosophy and social criticism*, 24 (23), 157-171. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/019145379802400211>.
- Horkheimer, M. y Adorno, T. W. (2018). *Dialéctica de la Ilustración*. Madrid: Trotta.
- Huntington, S. (1968). *Political order in changing societies*. New Haven: Yale University Press.
- (1996). *The clash of civilisations and the remaking of world order*. New York: Simon and Schuster.

- Ingerflom, C. S. (2018). El desafío de la «noEuropa» a la historia conceptual. *Scienza e Politica*, 30 (58), 195-219.
- Jaspers, K. (2017). *Origen y meta de la historia*. Madrid: Acontilado.
- Joseph, G. G. (1990). Eurocentrism in the social sciences. *Race and Class*, 31 (1), 1-26. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/030639689003100401>.
- Kateb, G. (2002). The adequacy of the canon. *Political Theory*, 30 (4), 482-505. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0090591702304003>.
- Kaviraj, S. (2005). An outline of a revisionist theory of modernity. *European Journal of Sociology*, 3, 497-526. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0003975605000196>.
- Koselleck, R. (2007). *Crítica y crisis: un estudio sobre la patogénesis del mundo burgués*. Madrid: Trotta.
- López, R. (2016). The quest for the global: remapping intellectual history. *History of European Ideas*, 42 (1), 155-160. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01916599.2015.1115250>.
- Marx, K. (1845). *Tesis sobre Feuerbach*. Disponible en: <https://tinyurl.com/y2j5gyqk>.
- (1976). Futuros resultados de la dominación británica en la India. En K. Marx y F. Engels. *Obras escogidas*. Moscú: Editorial Progreso.
- Mehta, P. B. (2000). Rethinking multiculturalism: cultural diversity and political theory. *Political Theory*, 28 (5), 619-639. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0090591700028005003>.
- Menon, N. (2014). Power. En R. Bhargava y A. Acharya (eds.). *Political theory* (pp. 148-158). New Delhi: Pearson.
- Mignolo, W. (2018). Decoloniality and phenomenology: the geopolitics of knowing and epistemic/ontological colonial differences. *The Journal of Speculative Philosophy*, 32 (3), 360-387. Disponible en: <https://doi.org/10.5325/jspecphil.32.3.0360>.
- Moyn, S. y Sartori, A. (eds.). (2013). *Global intellectual history*. New York: Columbia University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.7312/moyn16048>.
- Nandy, A. (2020). *El enemigo íntimo: pérdida y recuperación del yo bajo el colonialismo*. Madrid: Trotta.
- Palonen, K. (2002). The history of concepts as a style of political theorising. *European Journal of Political Theory*, 1 (1), 91-106. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1474885102001001007>.
- Parsons, T. (1966). *Societies: evolutionary and comparative perspectives*. Englewood Cliffs: PrenticeHall.
- Pocock, J. (2019). On the unglobalisation of contexts: Cambridge methods and the history of political thought. *Global Intellectual History*, 4 (1), 1-14. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/23801883.2018.1523997>.
- Rawls, J. (1996). *Political liberalism*. New York: Columbia University Press.
- (1999). *A theory of justice*. Cambridge, Mass.: Belknap Press.
- (2001). *Justice as fairness: a restatement*. Cambridge.: Belknap Press.
- Riker, W. H. y Ordeshook, P. C. (1973). *An introduction to positive political theory*. Englewood Cliffs.: PrenticeHall.
- Rosenthal, I. (2019). Ontology and political theory: a critical encounter between Rawls and Foucault. *European Journal of Political Theory*, 18 (2), 238-258. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1474885116659633>.

- Smith, T. (1985). Requiem or new agenda for Third World studies? *World Politics*, 37 (4), 532-561. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2010343>.
- Skinner, Q. (1987). Ambrogio Lorenzetti: The artist as political philosopher. *Proceedings of the British Academy*, 72, 1-56.
- Taylor, C. (2001). Two theories of modernity. En D. P. Gaonkar (ed.). *Alternative modernities* (pp. 172-196). Durham: Duke University Press.
- Tovar, J. (2019). La doctrina Trump en política exterior. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 120, 259-284.
- Turner, B. (2018). The limits of culture in political theory. *European Journal of Political Theory*. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1474885117738117>.
- Weber, M. (1993). La ciencia como vocación. En M. Weber. *El político y el científico* (pp. 180-231). Madrid: Alianza Editorial.
- (2010). *Por qué no deben hacerse juicios de valor en la sociología y en la economía*. Madrid: Alianza Editorial.
- (2017). *La «objetividad» del conocimiento en la ciencia social y en la política social*. Madrid: Alianza Editorial.
- Wolin, S. S. (1969). Political theory as a vocation. *The American Political Science Review*, 63 (4), 1062-1082. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S000305540026320X>.

# TRES APROXIMACIONES TEÓRICAS A LOS DISCURSOS POLÍTICOS: CONCEPTO, SIGNIFICANTE Y ARGUMENTO

Three theoretical approaches to political discourses:  
Concept, signifier and argument

**RAFAEL MARTÍNEZ RIVAS**

Universidad de Navarra  
rafael.martinezriv@gmail.com

**IRENE LANZAS ZOTES**

Universidad Autónoma de Madrid  
irene.lanzas@uam.es

## *Cómo citar/Citation*

Martínez Rivas, R. y Lanzas Zotes, I. (2020).

Tres aproximaciones teóricas a los discursos políticos:  
concepto, significante y argumento.

*Revista de Estudios Políticos*, 188, 41-69.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.188.02>

## **Resumen**

La teoría política parece condenada a discutir periódicamente sobre su propia identidad. Frente al carácter estandarizado de los métodos de la ciencia política empírica, la orfandad metodológica de la teoría política pone en cuestión tanto la forma de trabajar como el lugar que ocupa y debe ocupar esta perspectiva. Siguiendo esta preocupación constante, el presente artículo pretende reflexionar sobre qué estudia la teoría política cuando se dedica al análisis de los discursos políticos cotidianos, en lugar de dedicarse a los estudios normativos o históricos. Para ello, realiza una aproximación a través de las obras metodológicas de Ernesto Laclau, Michael Freeden y Kari Palonen, comparando sus aproximaciones y los objetos de estudio a los que conducen sus distintas perspectivas: el concepto, el significante y el argumento. Así, se mostrará que la ausencia de un método unificado no equivale a arbitrariedad en el estudio, pero que, al mismo tiempo, la teoría política debe revisar constantemente sus propias formas de trabajar.

**Palabras clave**

Teoría política; metodología; Laclau; Freeden; Palonen; concepto; significante; argumento.

**Abstract**

The political theory always seems obligated to discuss about its own identity. If political empirical sciences have their own standardized methodology, the political theory, however, does not have clear approaches and methodologies. This absence of method questions both the way of working and the place of political theory inside political sciences. Following this problem, this paper will try to analyse what political theory studies when, instead of focusing in normative or historical studies, it focuses on the analysis of quotidian political discourses. The article will study the methodological works of Ernesto Laclau, Michael Freeden and Kari Palonen, comparing the approaches and their objects of study: concept, signifier and argument. This way, the paper will show that the absence of a clear method is not the same as arbitrariness in the study of political theory, but, at the same time, this discipline must periodically revise its own approaches.

**Keywords**

Political theory; methodology; Laclau; Freeden; Palonen; concept; signifier; argument.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. EXPOSICIÓN DE LOS ENFOQUES DE LA CLAU, FREEDEN Y PALONEN: 1. Ernesto Laclau: discurso y análisis del discurso. 2. Michael Freeden: el análisis morfológico de las ideologías. 3. Kari Palonen y el estudio de los políticos. III. COMPARACIÓN DE LOS ENFOQUES: 1. El problema de la objetividad. Catacreción y paradiástole. 2. Discurso e ideología. Hegemonía y despolementización. 3. El problema de la política como actividad. Acción e ideología. IV. LO POLÍTICO EN LA TEORÍA POLÍTICA: SIGNIFICANTE, CONCEPTO, ARGUMENTO. V. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

---

## I. INTRODUCCIÓN

La identidad de la teoría política sigue siendo debatida entre los académicos. Las dudas sobre la función que ha de tener el teórico político, sobre el objeto y la metodología de la teoría política, sobre su denominación e incluso sobre su carácter científico y, por tanto, sobre su situación dentro de la ciencia política, no solo no han quedado resueltas, sino que se replantean de forma constante. Como una especie de Sísifo, la teoría política parece volver a caer cada vez que avanza, poniendo en duda sus propios estudios. Frente a los estudios empíricos dentro de la ciencia política, que poseen métodos e instrumentos de estudio estandarizados, la teoría política parece cargar con la pesada piedra de reflexionar sobre sí misma.

Existe un debate nominativo que refleja la controversia sobre cuál es el objeto y la metodología de la teoría política (Wences, 2015; Grant, 2002). Algunos autores han contribuido a esta discusión ofreciendo obras metodológicas sobre el objeto de estudio de la teoría política. Quentin Skinner, con la publicación del libro *Los fundamentos del pensamiento político moderno*, dio un giro a las perspectivas clásicas, normativas, de la teoría política. Para el autor británico, la labor de la teoría política no consistía en analizar los grandes textos de la historia de la filosofía o de la creación de sistemas de pensamiento complejos y unitarios, sino de tomar a la vida política como el principal problema que los teóricos de la política debían abordar. Esto implicaba un estudio contextual del trabajo de los teóricos que tuviera en cuenta los debates en los que esos trabajos se enmarcan, así como las intenciones de los autores al escribir sus textos. De esta forma, otorgándole a la teoría política una función menos universal y, por tanto, más contingente, Skinner proponía leer a los teóricos como políticos.

Este trabajo parte de esa necesidad de la teoría política de reflexionar sobre sí misma, con el objetivo de aclarar cuál es su objeto de estudio. Tras el giro de Skinner, en una perspectiva continuada por otros teóricos, la acción política se convirtió en el centro del análisis de la teoría política: los discursos, debates parlamentarios, artículos de periódico, programas electorales, etc. En definitiva, la teoría política comenzó a ocuparse de aquellos documentos y símbolos que forman parte de la actividad política cotidiana.

Esta investigación pretende exponer los enfoques metodológicos de tres pensadores que se han preocupado por el estudio de estos discursos políticos: Ernesto Laclau, Michael Freeden y Kari Palonen. La elección de estos tres teóricos se justifica por varios motivos: en primer lugar, se trata de autores importantes dentro del campo de la teoría política; en segundo lugar, en varios de sus respectivos trabajos han mostrado interés en el análisis de los fenómenos políticos y no solo en la discusión filosófica, revelándose sus trabajos como especialmente útiles para este tipo de análisis; y, en tercer lugar, los tres están tras el denominado *giro lingüístico* de la filosofía, pero, al tiempo, forman parte de corrientes de pensamiento distintas.

Según Freeden, el objeto central de la teoría política es el análisis morfológico de las ideologías, mientras que para Ernesto Laclau se trata del análisis del discurso. Esto, como se verá, lleva a dos objetos de estudio distintos: para el primero, el concepto; para el segundo, el significant. Para Palonen, en tercer lugar, la teoría política no debería fijarse en los teóricos como políticos, como sugería Skinner, sino invertir esa relación y analizar a los políticos como teóricos. Así, colocando los debates políticos en primer lugar, la perspectiva de la historia conceptual de Palonen tendría como su objeto de estudio principal el argumento político (Finlayson, 2012).

Al analizar la obra de estos autores, esta investigación reflexionará sobre el quehacer de la teoría política, sus particularidades respecto a otros ámbitos y sus implicaciones metodológicas cuando se centra en el análisis de los discursos políticos. Así, para lograr su objetivo, se realizará, en primer lugar, una exposición de la obra metodológica de los citados autores, explicando sus fundamentos filosóficos y los objetos de estudio en los que concretan sus planteamientos. En segundo lugar, se pondrán en relación los planteamientos expuestos en el primer punto, lo que permitirá conocer la posibilidad de la objetividad en la investigación en teoría política, así como su alcance. En tercer lugar, se profundizará en los objetos de estudio a los que conduce cada teoría, así como los métodos analíticos y las explicaciones que estos pueden ofrecer. Finalmente, se concluirá reflexionando sobre las particularidades del estudio de la teoría política como disciplina, sin limitarse a centrar la vista en el análisis de los discursos políticos.

## II. EXPOSICIÓN DE LOS ENFOQUES DE LACLAU, FREEDEN Y PALONEN

### 1. ERNESTO LACLAU: DISCURSO Y ANÁLISIS DEL DISCURSO

Ernesto Laclau fue un teórico político argentino cuya obra goza de gran repercusión mundial por sus análisis posmarxistas y por su estudio del populismo, ambos desarrollados a lo largo de una dilatada carrera académica. Quizá la publicación de *Hegemonía y estrategia socialista*, junto a Chantal Mouffe en 1985, sea el acontecimiento que inaugura la exitosa carrera de Laclau, convirtiéndole en uno de los teóricos políticos más relevantes y leídos de las siguientes décadas. En ese libro, Laclau y Mouffe parten de la centralidad del discurso, que bebía de las lecturas estructuralistas de Saussure y del *giro lingüístico* de Wittgenstein, para inaugurar una nueva manera de leer lo político, más preocupada por el lenguaje, al tiempo que realizaban una crítica del esencialismo de la tradición marxista.

Así pues, para Laclau y Mouffe no hay una realidad extradiscursiva, sino que «todo objeto se constituye como objeto de discurso en la medida en que no hay objetos al margen de las condiciones discursivas necesarias para su surgimiento» (Laclau y Mouffe, 2001: 145). Dicho de otra forma, es a través del discurso como los objetos toman sentido. No se trata de negar la existencia de un mundo exterior al pensamiento y al discurso, sino de señalar que esa realidad se hace aprehensible solo a través de su estructuración en un campo discursivo. Sin embargo, para los autores ningún sistema de significación puede suturarse, tampoco el discurso, moviéndose estos en la tensión entre la interioridad de la significación y el exterior que lo subvierte. Así pues, el discurso está también sujeto a esa exterioridad, que Laclau y Mouffe denominan «campo de la discursividad» y que «determina, a la vez, el carácter necesariamente discursivo de todo objeto y la imposibilidad de que discurso alguno consiga una sutura última» (2001: 151). De esta forma, si el discurso mismo no puede completarse, habría que comprenderlo como «un intento por dominar el campo de la discursividad, por detener el flujo de las diferencias, por dominar el centro» (*ibid.*: 152).

El objetivo de Laclau y de Mouffe en *Hegemonía y estrategia socialista* es la construcción de un concepto de hegemonía que permita una radicalización de la democracia. Pero, para construir ese concepto, los autores necesitan un cuerpo teórico previo, dominado por la categoría de articulación. Siguiendo a Howarth y Stavrakakis (2000), los conceptos fundamentales del análisis del discurso son articulación, discurso, punto nodal y significativo vacío. Para Laclau y Mouffe, la articulación es una práctica que «establece una relación tal entre elementos que modifica la identidad de estos» (*ibid.*:

151). Pero si la definición de toda realidad como discursiva implica que no hay forma social que sea necesaria y si la transición de los elementos —diferencias no articuladas discursivamente— a los momentos —las posiciones ya articuladas— nunca se completa, ¿cómo es posible ninguna identidad?

El reto para Laclau y Mouffe es, entonces, definir el discurso de manera que la crítica de la totalidad, de la sociedad, no implique una totalización de los elementos como si estos estuvieran previamente constituidos. Para salvar esta dificultad, la categoría de articulación necesita del concepto de punto nodal. El punto nodal sería, así, el punto discursivo privilegiado que permitiría fijar un sentido que operara el paso de los elementos a los momentos. Dicho de otro modo, el punto nodal no es una realidad positiva y plena de significados, sino un punto gracias al cual pueden adquirir posición de sujeto una serie de elementos aislados, que se reconocen por su relación con el punto nodal. Pero la imposibilidad del cierre de la sociedad implica que ese punto nodal no puede fijar de una vez para siempre el sentido del discurso, sino que se mueve en una indeterminación que crea de forma constante nuevas diferencias y equivalencias. En este sentido, lo social constituido por el punto nodal es siempre una realidad articulada, cuya necesidad es la de crear identidades relacionales, siempre en movimiento y puramente contingentes. Articulación, entonces, sería una operación de «construcción de puntos nodales que fijan parcialmente el sentido; y el carácter parcial de esa fijación procede de la apertura de lo social, resultante, a su vez, del constante desbordamiento de todo discurso por la infinitud del campo de la discursividad» (*ibid.*: 154).

El punto nodal que permite la fijación de un sentido sería un «significante vacío» (Laclau, 2005a), esto es, un significante que opera dentro del sistema de significación y que es irrepresentable. Que sea vacío no implica que carezca de significado, pues entonces estaría fuera del ámbito del discurso y no sería más que ruido, sino que es irrepresentable, pero significable discursivamente. No obstante, si se trata de un vacío, ¿cómo puede dar forma a una identidad? La manera de hacerlo sería mediante una operación retórica denominada catacrexis; esto es, una operación por la que se nombra algo con un término figurativo que no puede ser sustituido por otro real. En última instancia, la catacrexis sería algo más que una operación retórica; sería el fundamento de la retórica y, por tanto, del discurso y del conocimiento del mundo. De esta forma, el significante vacío sería el punto nodal que fija el sentido del discurso mediante una operación retórica —quizá *la* operación retórica— denominada catacrexis<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Los conceptos de punto nodal y significante vacío en la obra de Laclau no tienen siempre una distinción clara. Para análisis más profundos, ver Howarth (1998).

Sin embargo, no todos los significantes forman parte de la cadena de significados, ya que algunos permanecen como elementos, esto es, como diferencias no articuladas discursivamente. Estos elementos, que Laclau y Mouffe denominan significantes flotantes, pertenecen al «campo de la discursividad», a lo externo al discurso que muestra la imposibilidad de suturarlo y de fijar un centro. Para Laclau, son «expresiones de la ambigüedad inherente a toda frontera y de la imposibilidad de adquirir cualquier estabilidad definitiva» (Laclau, 2005b: 43) y son, además, condición necesaria para hablar de una articulación hegemónica. Esta no solo necesitaría significantes flotantes, sino también «su posible articulación a campos opuestos» (Laclau y Mouffe, 2001: 179); esto es, la hegemonía necesita antagonismo e inestabilidad en la frontera que divide los campos.

Se habla de hegemonía para describir la «operación por la que una particularidad asume una significación universal inconmensurable consigo misma» (Laclau, 2005a: 95). Así, se ven dos dimensiones de la hegemonía: en primer lugar, la desigualdad de poder y la posibilidad de que un grupo convierta sus propias demandas en demandas de la sociedad. En segundo lugar, solo hay relación hegemónica si se escapa de un núcleo universal que fije la relación social. Hay hegemonía porque necesidad y contingencia se rechazan mutuamente. A estas dos, Laclau (2004) añade otras dos dimensiones: hegemonía como producción de significantes particulares que puedan asumir la representación universal, y hegemonía como operación que se extiende en un terreno de «generalización de las relaciones de representación como condición de la constitución de un orden social» (*ibid.*: 63). La hegemonía solo puede realizarse en un mundo en el que las estructuras de poder tienden a descentralizarse, de manera que, para que los elementos puedan ser articulados como momentos, necesitan ser sobredeterminados, constituidos en un orden simbólico que vaya más allá de su particularidad.

Así pues, para Laclau la hegemonía es la forma de la política en el mundo contemporáneo. La lógica de la hegemonía entendería la política como un proceso creativo, catacrético, mediante el cual una particularidad constituye una totalidad inexistente e imposible de suturar. Esa particularidad está encarnada en un significante vacío, un punto nodal que fija un sentido respecto al que los momentos discursivos se reconocen. El significante, entonces, y su capacidad para significar de manera hegemónica, sería el objeto de estudio del análisis político para Laclau.

## 2. MICHAEL FREEDEN: EL ANÁLISIS MORFOLÓGICO DE LAS IDEOLOGÍAS

Michael Freeden es, en la actualidad, quizá el más importante estudioso de las ideologías. Para este pensador inglés, fuertemente influenciado por la escuela de Cambridge y por el giro lingüístico propiciado por Wittgenstein,

todo el mundo está comprometido en política. A pesar de las diferencias de intensidad, sofisticación o frecuencia, todos estamos preocupados por la relación con la autoridad, por la jerarquía, por los problemas sociales y por su urgencia o, de alguna forma, manejamos ideas sobre el bien común. Sin embargo, para Freedon la teoría política ha carecido de habilidad para interpretar y analizar esta forma de pensamiento cotidiano sobre la política, principalmente por su forma de abordar el fenómeno. Esta forma ha estado dominada por dos aproximaciones fundamentales: en primer lugar, por la perspectiva normativa de la filosofía política, preocupada por prescribir aquello que debe ser o por una clarificación conceptual ideal —por ejemplo: ¿qué es la justicia?—. En segundo lugar, la teoría política ha estado dominada por la historia de las ideas, área dedicada al estudio del pensamiento político a lo largo del tiempo. Según el pensador inglés, estas dos aproximaciones a lo político habrían dejado, a pesar de sus éxitos, un vacío importante a la hora de explicar el pensamiento político producido en el día a día de la política, vacío que debería ser llenado por la teoría política. En este sentido, Freedon comprende la teoría política como una disciplina, distinta a las anteriores, cuya principal función es el estudio del pensamiento político actual; se trataría de una disciplina con un objeto de estudio doble: pensar políticamente —*thinking politically*— y pensar sobre la política —*thinking about politics*— (Freedon, 2008).

Así pues, la primera de las dimensiones que estudia la teoría política coincide con una actividad de la que nadie escapa: pensar políticamente. Para Freedon (*ibid.*), este pensar políticamente significa pensar sobre las colectividades en cinco sentidos: a) la distribución de la importancia —el valor, la urgencia, la prioridad— de las políticas públicas y de los distintos componentes de la vida social; b) la forma en la que se construye una buena vida junto a los demás —que no necesariamente implica cooperación—; c) las razones de los gobernantes para justificar la aceptación de su poder; d) la forma en la que se articula el disenso y la cooperación, la estabilidad y la inestabilidad en el interior de una comunidad, y e) los intentos por triunfar sobre otras de pensamiento político y por regularlas.

Si bien todo el mundo piensa políticamente, la segunda de las dimensiones de la teoría política, el pensar sobre la política, es vista como un área de estudio algo más reducida. Pensar sobre la política es pensar la forma en la que los distintos argumentos y visiones sobre las colectividades se ordenan y priorizan, o la forma en la que describen, prescriben e interpretan el mundo (*ibid.*). Esto es, pensar sobre la política es pensar las ideologías. Para Michael Freedon las ideologías son «configuraciones de significados despolemizados de conceptos políticos» que «se caracterizan por una morfología que dispone conceptos nucleares, adyacentes y periféricos» (1996: 76-77). Las ideologías son la forma en la que se expresa el pensamiento político, pero también un tipo de pensamiento político

creativo que influye en la toma de decisiones y en la creación de marcos de pensamiento (Freeden, 2003). Todo pensar políticamente es pensar ideológicamente, porque son las ideologías las que hacen aprehensible el mundo mediante la estructuración y ordenación de los conceptos.

Así, los conceptos son el punto central del análisis de las ideologías, pero esos conceptos no tienen un sentido único y claro, sino que, como señala Gallie (1956), son esencialmente disputados, pues hay una competición permanente por establecer su sentido. De esta forma, la teoría política se encuentra con una dificultad: la indeterminación, inconclusividad, ambigüedad y vaguedad del lenguaje político (Freeden, 2005). Dicho de otro modo, el lenguaje y la práctica de la política pueden ser leídos de maneras muy diversas —ambigüedad—, al tiempo que son inevitablemente contingentes —indeterminados—. De esta indeterminación se sigue que un argumento político no puede darse nunca por cerrado, de forma que el adversario quede «noqueado» irreversiblemente. No hay punto final del lenguaje político, sino que este permanece inconcluso. Esta dificultad marca, para Freeden, el devenir de la teoría política, pues su definición de ideología no pierde de vista el carácter abierto del lenguaje político —y, en última instancia, del lenguaje—. Dicho de otro modo, ante la imposibilidad de ofrecer una definición clara, perfectamente determinada y anclada de los conceptos en un fundamento político, la ideología se presenta como un tipo de discurso político que relaciona los conceptos políticos y, mediante su inclusión en determinados grupos, fija un significado para esos conceptos (Freeden, 2003: 55).

Los conceptos, entonces, pueden tener múltiples significados, pero no pueden tenerlos todos a la vez, pues cada definición particular excluirá al resto de definiciones (Finlayson, 2012). Esto se debe, en primer lugar, a la existencia de una serie de constreñimientos culturales que impiden que ciertas definiciones de determinados conceptos sean útiles para las ideologías. No hay que perder de vista que la ideología es una forma de pensamiento que debe ser comunicable y fácilmente abrazable por un determinado público (Freeden, 2003: 128). La forma en la que el lenguaje es «consumido», por tanto, es tan importante como la forma en la que es producido (Freeden, 2008: 202). En este sentido, las ideologías están siempre alojadas en determinados contextos que favorecen su creación, su consumo y que influyen en su evolución. Pero, en segundo lugar, además de estos constreñimientos culturales, los significados que los conceptos adquieren en las ideologías vienen marcados por —en palabras de Freeden (2003)— las cuatro «pes»: proximidad, prioridad, permeabilidad y proporcionalidad.

La proximidad hace referencia a la imposibilidad de entender el uso de un concepto de forma aislada. Es necesario analizar ese concepto junto al resto de conceptos que lo rodean. La permeabilidad, por su parte, indica que las

ideologías no manejan conceptos e ideas mutuamente excluyentes, sino que esos conceptos e ideas tienen muchos puntos de intersección. En cuanto a la proporcionalidad, se refiere al espacio y a la fuerza con la que una determinada ideología expone sus conceptos. Finalmente, la prioridad, que es quizá la más importante de estas cuatro «pes», indica que el significado de cada concepto político de una ideología depende de su localización —priorización— en el núcleo o en la periferia de esa ideología.

Así, en la citada definición de ideología de Freedon (1996) se pueden encontrar tres tipos de conceptos: nucleares, adyacentes y periféricos. Los conceptos nucleares son los conceptos claves e ineliminables de las ideologías, aquellos que se considera que una ideología debe tener y que morfológicamente no podrían ser desplazados sin que esa ideología dejara de ser lo que es. Por ejemplo, en el caso del liberalismo, se trataría del concepto de libertad, porque el estudio sistemático de los liberales indica que el concepto de libertad no podría ser trasladado a la periferia. Los conceptos adyacentes son los que rodean al concepto nuclear, restringiendo su capacidad para ser interpretado de formas diversas y dirigiendo su interpretación en una dirección. Se trata de conceptos-categorías que son culturales y lógicamente necesarias para la supervivencia de una ideología. En el caso del liberalismo, los conceptos de democracia y autogobierno serían adyacentes al núcleo, por el tipo de recorrido histórico del liberalismo. Finalmente, los conceptos periféricos son los que consiguen que la ideología pierda su carácter abstracto mediante su colocación en un contexto histórico y cultural determinado. Algunos de estos conceptos están muy ligados al concepto nuclear —en el liberalismo, por ejemplo, la lucha contra la censura—, mientras que otros pueden no serlo. No obstante, no hay que interpretar estos tres niveles como fijos, pues la evolución ideológica puede conducir a un desplazamiento de los conceptos desde el núcleo hasta la periferia. Se trata de un proceso fluido.

En conclusión, para Freedon (*ibid.*) la teoría política se encargaría fundamentalmente del análisis morfológico de las ideologías, esto es, de grupos de conceptos organizados y distribuidos, que van desde el núcleo de la ideología hasta la periferia de la misma y que despolemizan su significado.

### 3. KARI PALONEN Y EL ESTUDIO DE LOS POLÍTICOS

Kari Palonen<sup>2</sup> es un académico finlandés fuertemente influenciado por las teorías de Max Weber, Quentin Skinner y Reinhart Koselleck, que ha

---

<sup>2</sup> Algunas de las obras metodológicas de Palonen son de difícil acceso para investigadores en lengua castellana. Sin embargo, sus desarrollos han sido continuados por varios de

dedicado gran parte de sus escritos al estudio de la historia conceptual y el análisis de la retórica. Uno de los conceptos que han ocupado su atención ha sido precisamente el concepto de política. Para el finlandés, se ha producido un «cambio de horizonte» en el estudio de la política (Palonen, 2000), ya que esta ha pasado de estudiarse en tanto que disciplina a pensarse en tanto que fenómeno.

La concepción de la política como espacio fue el eje de numerosas teorías de los siglos XIX y XX, que interpretaban la política en términos casi naturalistas. Sin embargo, hay que tener en cuenta que, aunque los hechos relacionados con las fronteras espaciales no han sido alterados en profundidad, su significación política está cambiando continuamente. No obstante, para Palonen (*ibid.*), el uso de metáforas espaciales casi naturales o de naturalizaciones metonímicas para referirse a la política —como área, dominio, reino, campo, sector o esfera— deben ser contemplados como intentos de reducir el elemento contingente de la política, que constituye su propia razón de ser. Por tanto, la extendida distinción entre esfera pública y privada resulta práctica para distinguir lo político de lo no político, pero no debe ser interpretada como una medida objetiva para demarcar lo político. La identificación del criterio de lo político con la distinción entre lo público y lo privado descansa sobre una visión esencialista de los conceptos como «reflejos de la realidad». Sin embargo, «los conceptos y las clasificaciones son siempre invenciones humanas, y como tales siempre podrían ser de otra forma. Los conceptos no pueden extraerse de la naturaleza o ser juzgados simplemente por su correspondencia con la realidad. Las propias figuras de «naturaleza» y «realidad» son construcciones» (*ibid.*: 15). Así, en el siglo XX la política se convirtió en un concepto discutido y las controversias sobre ella dejaron de versar sobre los problemas de demarcación entre lo público y lo privado, produciéndose el segundo desplazamiento de la política como espacio a la política como actividad.

Conceptualizar la política como actividad requiere dos condiciones: hacer de la política un concepto en el sentido de abstracción de toda cualificación sobre los agentes, el asunto subjetivo y la dirección de la actividad; y comprender la actividad como algo que puede ser sujeto a conceptualización. La primera condición «presupone que estemos preparados para hablar de la “política en general”, no como un fenómeno universal, sino como política abstraída de sus determinantes de contenido, significado y evaluación. No se

---

sus discípulos, por lo que, en ocasiones, esta parte incluirá referencias a continuadores —directos e indirectos— de su obra, así como a trabajos no estrictamente metodológicos.

requiere la esencia de una cosa específica, sino un criterio para el uso de un concepto abstraído de sus expresiones particulares» (*ibid.*: 19). Por otro lado, la principal dificultad de la segunda condición es la posibilidad de conceptualizar lo contingente sin reducirlo:

Entender la política como una actividad presupone que uno no intente basar la política en fuentes externas, superiores o inferiores, sino intentar comprenderlas desde dentro, explicando las experiencias de actuar políticamente. Las mejores plasmas de la política como actividad se pueden encontrar en las propias explicaciones de los políticos, los trabajos de los periodistas o *literati* a los que no les preocupa describir la política en términos metafóricos» (*ibid.*: 20).

De esta forma, ¿cómo hablar de la contingencia de la acción sin reducirla? Para Palonen, Max Weber hizo esto posible al convertir la contingencia de un mal necesario —la fortuna— en un medio de inteligibilidad. El concepto weberiano de oportunidad es el punto de partida para entender y explicar las acciones humanas en general, y las políticas en particular. La situación del agente, para Max Weber, es la oportunidad de elegir entre distintas posibilidades de actuación, todas ellas consideradas como realizables, como puntos de partida de la inteligibilidad de la acción, mientras que los resultados son producto de oportunidades en conflicto no controlables por nadie. Así, lo posible para el agente es más real que la propia realidad. Por ello, la conceptualización de la política como actividad contingente consiste en temporalizar el entendimiento de la política. Que la política sea contingente y controvertida significa que siempre resulta posible actuar de otra forma: siempre hay alternativas, oportunidades para actuar de forma diferente, cuyo resultado es inesperado.

Metafóricamente, la política puede verse como un juego, como si fuera una forma simbólica de organización de la vida estructurada por distintas reglas. [...] ver la política como una acción humana significa enfatizar su relación intrínseca con la contingencia, como el político siempre enfrenta un horizonte de posibilidades, sin saber con antelación cuáles podrán ser las consecuencias y resultados de sus actos, ya que siempre dependen de otros actores involucrados y sus movimientos (Wiesner *et al.*, 2017: 227).

Como parte de este cambio de horizonte en el estudio de la política, Palonen, junto con Skinner, se ha centrado en el estudio de la retórica, «las prácticas humanas de persuadir a otros a aceptar o rechazar ciertas cuestiones de la agenda, introducir nuevas cuestiones en la agenda, o eliminarlas sin rechazarlas formalmente» (2017: 100). La apelación a la retórica conlleva una forma de comprender la práctica política ligada a un debate racional, ya que

toda argumentación tiene componentes retóricos, y de ahí la invocación al poder de la persuasión y el conjunto de supuestos compartidos por una determinada audiencia que hacen posible un intercambio comunicativo.

La invención de argumentos o la construcción de nuevas alternativas es un paso clave de la retórica, y su relevancia yace precisamente en la idea de encontrar alternativas ante distintas situaciones (Wiesner *et al.*, 2017). Los argumentos no son las reivindicaciones realizadas por los agentes políticos, sino las razones que dan a otros para coincidir con y actuar según esa reivindicación (Finlayson, 2014). De esta manera, estudiar los argumentos a través de la retórica permite comprender el mundo político y las ideologías de los agentes, en la medida en que se pueden identificar patrones argumentativos, tipos de reivindicaciones o las figuras con las que se representan. La ideología es, por tanto, no solo un conjunto de proposiciones, sino un tipo de recurso argumentativo, una fuente de lugares comunes retóricos que pueden adaptarse a distintos casos (Finlayson, 2013).

En términos retóricos, el debate es una parte inherente al género deliberativo de la política. El análisis retórico supone el estudio de un debate que usa los mecanismos retóricos como categorías interpretativas. Con su método, Palonen integra la redescrición retórica de Skinner con la temporalización de Koselleck de los conceptos, enfatizando los ritmos del cambio conceptual (Freeden, 2016). Palonen ha centrado su atención, de esta forma, en los propios debates parlamentarios, ya que considera que es en los parlamentos soberanos donde se lleva a cabo la discusión política, que constituyen el escenario óptimo de la *disputatio* (Palonen, 2008).

De todo esto se sigue la importancia de los agentes políticos para la comprensión de la propia política. Para Palonen (2005), la comprensión de los agentes de su propia situación es una condición indispensable de inteligibilidad de las actividades políticas. Por tanto, existe una distancia entre la vida política y la teoría política como un asunto en el que se pueden adoptar dos direcciones. Los teóricos políticos están obligados a comprender la situación y la lengua de los agentes políticos en su propia teoría. Por otro lado, «los agentes políticos deben reconocer la teoría política como una parte relevante de su actividad» (*ibid.*: 357). El finlandés señala la influencia de Skinner a la hora de estudiar no solo las definiciones de política, sino las descripciones performativas de este fenómeno, es decir, el estudio de cómo actuamos cuando actuamos políticamente.

Por otro lado, Skinner señaló en *Los fundamentos del pensamiento político moderno* que había que comprender a los teóricos como políticos, pero Palonen añade también que es necesario comprender a los políticos como teóricos. Así, el finlandés, concibiendo de forma explícita a los políticos como un «tipo histórico ideal en el sentido weberiano» (*ibid.*: 359), considera que la acción teórica de los políticos se refiere a la lectura política de las situaciones a las que

se enfrentan cuando actúan políticamente. Una primera dimensión de la competencia de los políticos consiste en su habilidad para discernir distintos tipos de situación. Una segunda dimensión, por otro lado, tiene que ver con la imaginación debatiente —*contestational imagination*—, que hace referencia a la habilidad de los políticos para relacionar sus juicios con los de sus adversarios, de tal forma que puedan llegar incluso a suscribir el análisis de sus oponentes. Además, un político está más preparado que los demás para reconocer las paradojas inherentes a una situación, y cuenta con un tiempo limitado, algo crucial para la propia retórica (Palonen, 2005).

En definitiva, para Palonen, el estudio de la política como actividad implica el análisis retórico de los debates, los discursos y los documentos que se emplean en la vida política. Este análisis permite, en última instancia, acceder a aquellos argumentos políticos que subyacen a todos estos debates, lo que constituye el objeto de estudio de la teoría política. Como se ha indicado, los argumentos son las razones que un agente político le ofrece a otro para persuadirle de una determinada reivindicación. En este punto radica la importancia que Palonen otorga a los políticos como agentes que actúan políticamente, sopesan alternativas siempre contingentes y, por tanto, pueden ser concebidos también como teóricos políticos.

### III. COMPARACIÓN DE LOS ENFOQUES

En el punto anterior puede observarse que diferentes enfoques teóricos conducen a objetos de estudio diversos. El objeto de estudio, entonces, no es independiente de la forma en que el investigador se aproxima a este, ya que cada enfoque construye un objeto de análisis diferente y se relaciona con este de una forma particular. En este apartado, se van a comparar los distintos enfoques presentados en el punto anterior, con el objetivo de explicar qué tipo de relación tienen estos con sus objetos de estudio.

Para ello, se estudiará en primer lugar el problema de la objetividad en Laclau y en Palonen, mostrando cómo cada análisis conduce a una concepción diferente de esta. En segundo lugar, se explorará el alcance del análisis teórico estudiando la diferencia entre la categoría de discurso de Laclau y de ideología de Freedon. Por último, se compararán las categorías de acción e ideología en Palonen y Freedon, respectivamente.

#### 1. EL PROBLEMA DE LA OBJETIVIDAD. CATACRESIS Y PARADÍASTOLE

Uno de los problemas que abordan estos autores es el de la *objetividad* en el conocimiento del mundo, tema que, lejos de ser en exclusiva un problema

epistemológico, influye en la manera de pensar y comprender la política. Este es, de hecho, uno de los problemas clásicos de la teoría social, que ha dado lugar a multitud de debates y obras clásicas, como las de Max Weber (2017), Peter Novick (1988) y Lorraine Daston y Peter Galison (2007).

Para Laclau, en primer lugar, el discurso demuestra que la objetividad es un tipo de relación entre objetos conceptuales imposible:

¿No hay ciertas «experiencias», ciertas formas discursivas, en las que se muestra, no ya el continuo diferir del «significado trascendental», sino la vanidad misma de este diferir, la imposibilidad final de toda diferencia estable y, por lo tanto, de toda «objetividad»? La respuesta es sí; esta «experiencia» del límite de toda objetividad tiene una forma de presencia discursiva concreta: el antagonismo (Laclau y Mouffe, 2001: 164).

Así pues, la objetividad tiene sentido entre objetos conceptuales o reales que *ya son* y que, por tanto, mantienen entre sí relaciones objetivas. Se trata, entonces, de identidades plenas. El antagonismo, por el contrario, para Laclau y Mouffe, muestra la imposibilidad de constituir esas identidades plenas, porque la presencia del otro implicaría que «yo no pueda ser una presencia plena para mí mismo» (*ibid.*: 168). El antagonismo constituiría los límites de toda objetividad, «que se revela como objetivación, parcial y precaria» (*ibid.*: 168); es decir, muestra a lo social como una objetividad fallida, como una imposibilidad de sutura última que el mismo lenguaje no puede aprehender (Laclau, 2014). Así pues, el antagonismo, que constituye a los sujetos en torno a un límite, aquello que implicaría su no-ser, revela la incapacidad del lenguaje de conocer y hacer aprehensible lo social, que se revela entonces como metáfora.

Esta visión posestructuralista difiere de la explicación que Kari Palonen ofrece, de la mano de Max Weber, de la objetividad. La diferencia no estriba aquí en una consideración total y/o preexistente de lo real por parte de Palonen, pues su análisis también se podría considerar posfundacional, como se ha expuesto anteriormente, sino en la posibilidad de definir la objetividad como algo más que una imposibilidad. Así, para Palonen «no hay «objetividad como tal», porque no hay ideas o pensamientos que puedan existir independientemente de las perspectivas de los académicos que los presentan», pero se puede hablar de la objetividad de «la lucha entre las perspectivas en referencia a sus interpretaciones de la realidad» (2009: 531). La objetividad, entonces, no es algo que posea un individuo de forma aislada, sino un proceso, una relación no solo entre el académico y su ámbito, sino también entre los propios académicos. Así, según Palonen (2009), Weber negaría que la subjetividad fuera el polo opuesto de la objetividad, señalando que, en realidad, la subjetividad es

condición de la objetividad, en la medida en que es una relación entre puntos de vista distintos. En definitiva, según esta perspectiva, la objetividad no es el final de un debate académico, sino la discusión imparcial y abierta de miras.

Ambos autores constatan la existencia de un problema a la hora de estudiar lo social, porque no hay objetos de estudio preexistentes a los que el analista deba aproximarse, sino que estos son construidos por él. Sin embargo, mientras que para Laclau esto se traduce en la imposibilidad de la objetividad, que solo sería posible con objetos que *ya son*, para Palonen la objetividad sería posible, pero entendida como relación entre puntos de vista distintos. Por tanto, el *ya son* de los objetos, para Palonen, serían las relaciones en las que los propios analistas se mueven: no un *a priori* objetivo, sino puntos de vista que ya han sido desarrollados y de los que parten los investigadores.

Esta concepción de la objetividad como un determinado tipo de relación en la que se exponen diferentes argumentos sostiene la siguiente tesis de Palonen (*ibid.*): hay más objetividad en los debates parlamentarios que en los debates académicos. Al contrario que en el parlamento, en la academia no hay un proceso establecido que permita darle voz a distintas opiniones que argumenten *pro et contra*. Este *fair play* parlamentario permite neutralizar los privilegios de conocimiento de un grupo en favor de la deliberación y la discusión. De esta manera, Palonen, interpretando a Weber, concibe la objetividad como un proceso retórico de discusión imparcial en el que distintas posturas pueden participar para aportar conocimiento sobre su objeto de estudio.

En esta explicación Palonen (*ibid.*) realiza, y él mismo lo reconoce, una operación retórica estudiada por Skinner (2007a) de importancia singular: la paradiástole. Para este último, la paradiástole es un movimiento retórico que realiza una redescipción del contenido normativo de un determinado concepto. En sus propias palabras:

Se puede decir que la esencia de esta técnica no solo consiste en reemplazar una descripción evaluativa concreta con un término rival que sirva para ilustrar la acción de una forma no menos plausible, sino que además sirve, al mismo tiempo, para situarla en una perspectiva moral opuesta. Lo que se busca es persuadir a la audiencia para que acepte la nueva descripción (Skinner, 2002: 183).

Así, para Skinner la paradiástole no es el simple cambio de una palabra por otra, sino una operación por la que se reclama un nuevo significado para un concepto, significado contradictorio con el anterior, como en la transformación de un vicio en una virtud. El ejemplo más evidente de este tipo de operación está en la obra de Maquiavelo y en su resignificación de los vicios morales en virtudes políticas.

Para Palonen, la paradiástole es una figura fundamental en la retórica política que permite renombrar y reinterpretar un concepto. Se trata de una operación retórica que, por su carácter discursivo y por su capacidad para ofrecer nuevas interpretaciones de un concepto, es compatible con su definición de objetividad. Así, se puede considerar que las figuras retóricas utilizadas por Laclau y por Palonen, la catacrexis y la paradiástole, sirven para comprender su postura ante las posibilidades de la objetividad.

Para Laclau, la objetividad sería imposible porque el antagonismo revela el carácter objetivador, parcial y precario de todo intento de objetividad. El antagonismo es el límite del lenguaje, «en la medida en que el lenguaje solo existe como intento de fijar aquello que subvierte el antagonismo» (Laclau y Mouffe, 2001: 168). Así, el antagonismo es a la sociedad lo que el campo de la discursividad al discurso, en la medida en que aquellos exceden a estos e impiden el cierre de una totalidad. Sin embargo, para Laclau y Mouffe la lógica del discurso es precisamente el intento de dominar el centro y constituir la totalidad. A esa relación entre lo necesario y lo imposible da respuesta la catacrexis como figura que nombra figuradamente un objeto que no puede ser sustituido por otro real y que, entonces, constituye una realidad imposible. De esta forma, la teoría del discurso de Laclau implica una determinada visión de la objetividad y un tipo de retórica que vaya en consecuencia.

No obstante, la definición de catacrexis de Laclau la convierte en *la* figura retórica por excelencia, en la retoricidad misma. De alguna forma, la catacrexis sería la esencia última del lenguaje. Así, la paradiástole sería una figura catacrética, en la medida que también otorga un nombre y constituye una realidad. No obstante, si catacrexis y paradiástole han sido definidas como figuras retóricas diferentes, deberían implicar lógicas políticas distintas. Una tentativa de respuesta sería señalar que, dado que la catacrexis se refiere a una realidad inexistente —no percibida—, tiene un carácter creador, mientras que la paradiástole es una figura redescriptiva. Sin embargo, esta última realiza un desplazamiento en el significado de un término que implica la creación de un concepto. Y, a su vez, la operación catacrética no puede realizarse con un significante que no significara nada, pues entonces no podría volverse hegemónica. Por tanto, la operación catacrética también necesita rearticular un significante ya existente para constituir una realidad hasta ahora inexistente.

La diferencia entre ambas debe buscarse en la frontera entre el *nosotros* y el *ellos*. Mientras que la paradiástole es un movimiento con el que un término enemigo se reconvierte en uno amigo, la catacrexis crea la frontera. Así, la catacrexis y la hegemonía tendrían que ver con la irrupción de una cadena de equivalencias, con la creación del sentido que unifica a los elementos en momentos, mientras que la paradiástole se daría, en términos

de Laclau, dentro de relaciones hegemónicas. No obstante, las relaciones entre ambas figuras no son siempre claras y bien definidas.

En definitiva, la paradiástole redescibiría conceptos que *ya son*, contribuyendo a una concepción más compleja de la realidad política. Si la objetividad es una relación entre el investigador y el objeto de estudio, la paradiástole es una forma de complejizar los conceptos políticos, una forma de discusión que amplía el horizonte de los conceptos. La catacrexis, por su parte, implicaría la imposibilidad de la objetividad, porque se concibe como la figura retórica que crea la misma realidad social. Así pues, en las figuras retóricas destacadas por cada uno, Palonen y Laclau dejan entrever sus propias perspectivas sobre la posibilidad de la objetividad en las ciencias sociales.

## 2. DISCURSO E IDEOLOGÍA. HEGEMONÍA Y DESPOLEMIZACIÓN

Como se señaló anteriormente, para Laclau no hay realidad al margen del discurso en la medida en que todo objeto se constituye dentro de unas condiciones discursivas que permiten su surgimiento. Por otro lado, para Freeden la ideología se refiere en exclusiva al pensamiento político, de manera que su concepción de la ideología debería caer dentro de la definición de hegemonía de Laclau, como una subcategoría. No obstante, Freeden señala que la «ideología es una forma de discurso, pero no se contiene por completo en la idea de discurso» (2003: 106). Hay, pues, una diferencia entre discurso e ideología que tiene influencia en el análisis político. Por este motivo, en este punto se va a analizar la diferencia entre discurso e ideología, pero centrándose en la diferencia entre hegemonía y despolemización.

Los conceptos de hegemonía y de despolemización se refieren ambos a la fijación de un determinado sentido. De hecho, para Norval (2000) la relación teórica entre Laclau y Freeden debe buscarse en este concepto. No obstante, en el caso de Laclau, y del posmarxismo en general, la hegemonía tiene un significado mucho más profundo.

La teoría de la hegemonía forma parte de la teoría del discurso de Laclau y, por tanto, comparte los elementos propios del discurso: el carácter necesariamente discursivo de los objetos y la imposibilidad de que un discurso consiga una sutura. De esta forma, es el discurso el que crea la realidad nombrándola y, en ese hecho de nombrar, entran en juego dos lógicas distintas: la lógica de la equivalencia y la lógica de la diferencia (Laclau, 2005a). Estas lógicas no pueden anularse entre sí, de manera que la articulación de los elementos en una cadena de equivalencias supondrá la creación de otras diferencias. No obstante, los juegos de equivalencias y diferencias vienen marcados por la operación hegemónica. La particularidad crea una universalidad que no existe mediante la articulación de los elementos en torno a un sentido que

surge de aquella particularidad hegemónica. Pero si esa particularidad, ese punto nodal, puede articular a los elementos, no es porque se encuentre en un punto privilegiado, sino por su «exceso de sentido» (Laclau y Mouffe, 2001: 185). La hegemonía, entonces, es un tipo de relación política en la que una particularidad pretende convertirse en universal que, por imposible, se desarrolla al precio de crear un antagonismo, una frontera. En este sentido, las lógicas hegemónicas, aunque sean contingentes, necesitan borrar las huellas de su propia contingencia, haciéndose pasar por necesarias.

En este punto se encuentran la despolemización y la hegemonía. La articulación de los elementos en momentos crea un sentido para estos que se hace pasar por necesario. De la misma forma, las ideologías ordenan los conceptos y, en esa ordenación, marcan el sentido de los mismos. Este sentido no puede fijarse de una vez para siempre, debido a las peculiaridades del lenguaje, pero sí permite que no todas las contestaciones posibles sean efectivas (Freeden, 2004).

En uno de sus últimos libros, Freeden (2013) estudia una forma concreta de la despolemización que, precisamente, queda muy cerca de la hegemonía: la «arrogancia de la política». Esta arrogancia no es sino un aspecto de la conducta humana por la cual el político se arroga la capacidad de actuar ante un problema concreto. Se trata, en palabras del presidente Truman, de que «el problema acabe aquí» —*the buck stops here*—, en la mesa del presidente. Para Freeden, esta idea, especialmente presente en conceptos como los de soberanía, autoridad y legitimidad, tiene como rol principal cerrar el debate mediante limitaciones temporales y espaciales —como las fronteras físicas— del mismo. Esto quiere decir que, a pesar de que ese problema llegue hasta el presidente sin haber sido resuelto, tiene su fin temporal como problema en la acción del presidente, quien debe tomar una decisión al respecto. De esta forma, el final del debate y la designación de responsabilidades permiten la actuación del presidente. No obstante, lo central para Freeden no es la acción de decidir, sino los marcos de pensamiento que conducen a esa acción y que la hacen inevitable. En este sentido, decir que el problema acaba aquí significa, en realidad, que el problema empieza aquí; «la finalidad se refiere a la reversión al punto de inicio, más que el trabajo de finalización: no a la finalidad del fin o las soluciones, sino a la finalidad de la iniciación» (*ibid.*: 94). Para Freeden, lo importante es, partiendo de la distinción entre pensar sobre la política y pensar políticamente, analizar los conjuntos de conceptos despolemizados que denomina ideologías y que guían a los políticos en su forma de pensar políticamente, específicamente a los «filtros ideológicos a través de los cuales los entendimientos de lo político reflejan diferentes mapas sociales y de valores en las mentes de aquellos que, allá donde residen seres humanos, luchan con la naturaleza de lo político» (*ibid.*: 312).

A pesar de sus similitudes, la hegemonía y la despolemización de los conceptos tienen profundidades diferentes, que nacen del ámbito al que se aplican. Así, mientras que la hegemonía se aplica al discurso y, por tanto, a la construcción de lo social, la despolemización se refiere a las ideologías, a la morfología de las mismas. El propio Freedon lo señala en el centro de su análisis sobre la arrogancia de los políticos, es decir, allí donde hegemonía y despolemización parecen tocarse: «El objetivo aquí no es la construcción de la realidad a través del discurso, sino la realidad paralela del discurso en sí. El lenguaje *es*, sus connotaciones *son*, y tenemos que explicarlos para comprender el pensamiento político» (*ibid.*: 119).

### 3. EL PROBLEMA DE LA POLÍTICA COMO ACTIVIDAD. ACCIÓN E IDEOLOGÍA

Por otra parte, como se ha indicado, tanto Freedon como Palonen enfatizan la importancia de la práctica política, frente a la antigua historia de las ideas, que se había desentendido de los problemas políticos concretos. Ambos autores se preocupan por la historia conceptual y se inspiran en la vertiente de la escuela de Cambridge de Skinner (Fernández Sebastián, 2013). Sin embargo, si bien coinciden en la importancia que le otorgan a los conceptos políticos y a su evolución, el propio Freedon (2016) señala que sus enfoques metodológicos presentan discrepancias en su objeto de estudio: Palonen se preocupa por la acción y Freedon por la ideología.

Como se ha indicado, el principal interés teórico de Palonen yace en la denominada política como actividad. Si los políticos son a su vez teóricos, y es necesario estudiarlos como tales, es imprescindible conocer los argumentos que ofrecen dentro de la actividad política porque son los que dotan de contenido a los conceptos. De esta forma, en la medida en que contraponen distintas interpretaciones argumentativas de un concepto, producen un cambio de significado en el mismo, introduciendo un nuevo estrato de significado, como diría Koselleck, y siendo los principales artífices del pensamiento político.

Sin embargo, para Freedon esta perspectiva olvida la distinción entre pensar políticamente y pensar sobre la política. Para Freedon, los políticos no son teóricos, sino pensadores, y piensan en la medida en que lo hacen políticamente. Es decir, los políticos cuando actúan están pensando políticamente, no pensando sobre la política. Precisamente por esto, los políticos no son necesariamente los agentes más preparados para comprender las paradojas inherentes a una situación, como defiende Palonen, sino que puede haber ciudadanos que participen en el juicio de situaciones políticas con más conocimiento que los políticos. Además, a menudo los parlamentos

«disfrazan profundas conformidades bajo una pantalla de excitación, pasión y actuación teatral» (*ibid.*: 127).

Por otro lado, volviendo a la distinción entre la acción y el pensamiento, el principal punto de divergencia entre los dos autores se encuentra en el cambio conceptual. La política de Palonen es una actividad marcada por la contingencia, es decir, es una actividad en la que hay una multitud de alternativas, un horizonte de posibilidades en el que el político se desenvuelve. Esta contingencia característica de la política también se plantea a los propios conceptos políticos, puesto que en la actividad política se produce un constante cambio de las prácticas de nombrarlos y significarlos. El estudio de la retórica consiste precisamente en el análisis de cómo la actividad política afecta al contenido de los conceptos. Por eso, Palonen se centra en el estudio de la actividad.

Sin embargo, para Freedon esta perspectiva confunde dos actos distintos de performatividad que actúan paralelamente: la acción y el pensamiento ideológico. Para el autor inglés, los conceptos no solo cambian debido a causas externas o al uso que se les da en la actividad política, sino que tienen una contingencia endémica a su estructura interna. Es decir, «la contingencia se aplica no solo a lo que los conceptos hacen y a lo que se les hace, sino a lo que son y en lo que consisten» (*ibid.*: 129). Dicho de otra forma, los conceptos pueden evolucionar por cómo se usan y se interpretan, pero existe una dimensión paralela que estudia qué hay en la creación ideacional de un concepto que puede explicar su propensión a cambiar, con independencia de que ese cambio se produzca o no. Existirían, de esta forma, dos dimensiones: una dimensión externa que afecta al contenido de los conceptos a través de la acción política, y es aquella de la que se ocupa Palonen; y una dimensión o morfología interna del propio concepto que supone una «explicación de la selección contingente que tiene que hacerse cuando concepciones incompatibles de cada concepto son confrontadas, incluidas, excluidas y dotadas de distinto peso en cualquier versión articulada del concepto» (*ibid.*: 129). Así, lo que cambia cuando los conceptos evolucionan no es solo el tiempo, el lenguaje y la retórica, sino la ordenación y el cambio de peso de los entendimientos sociales y los paradigmas de la experiencia humana. Por todo esto, para Freedon la acción y el pensamiento son actos distintos, y es necesario cambiar la pregunta de Palonen sobre cómo actuamos cuando actuamos políticamente, por una pregunta más completa: cómo pensamos cuando pensamos políticamente.

En relación con esto último, Freedon señala que la contingencia tal y como la entiende Palonen, desde el punto de vista del agente político, no debe confundirse con la identificación académica de la propia contingencia. Es decir, los actores políticos no siempre perciben sus decisiones

como contingentes porque necesitan crear una pantalla de despolemización para poder actuar y no verse abrumados por la parálisis de la permanente conciencia de la contingencia. Por ello, la contingencia y la polémica no pueden ser toleradas permanentemente dentro del ámbito mental y cultural de los usuarios del lenguaje político y de ahí la importancia de la despolemización.

El mejor ejemplo de ello es, de nuevo, la arrogancia de la política, es decir, la asignación de la capacidad para establecer límites al debate y fijar la posibilidad de la acción desde esos límites. Son las ideologías las que muestran las pautas de pensamiento en las que se establece la acción y las que permiten que la decisión sobre las políticas públicas de un país las decida el presidente de ese país y no el del país vecino, por ejemplo. No obstante, podría señalar Palonen, en el momento de tomar esa decisión el político actúa, también, pensando en la recepción de la misma y en los debates que pueda provocar. De esta forma, el debate, anticipado en la mente del decisor en el momento de decidir, contribuye a neutralizar la pura decisión técnica en favor de una decisión retórica y política (Palonen, 2009: 539). Para Freedén (2013), no obstante, la búsqueda de la justificación no sería un ejercicio político, sino ético e ideológico, esto es, una consecuencia de la arrogación política.

Sea como fuere, lo interesante es que tanto la historia conceptual como el análisis morfológico de las ideologías pueden aportarse distintas perspectivas la una a la otra. La primera puede aportar una conciencia profunda de la variabilidad del tiempo y de la disposición a buscar fuentes más amplias de análisis. La segunda puede aportar a la primera la comprensión de que, en el campo de los conceptos políticos, estos cambian a través del tiempo y del espacio mutando internamente, lo que permite concentrarse en las estructuras variables de los componentes que los constituyen (Freedén, 2017).

#### IV. LO POLÍTICO EN LA TEORÍA POLÍTICA: SIGNIFICANTE, CONCEPTO, ARGUMENTO

Como se ha señalado, diferentes enfoques teóricos conducen a distintos objetos de estudio. A su vez, esta relación entre los enfoques y los objetos tiene implicaciones sobre la posibilidad de un conocimiento objetivo de lo social, así como sobre el alcance de su explicación y sobre si esta abarca todo lo social o se limita a lo político. En cualquier caso, estos tres enfoques metodológicos de análisis de los discursos políticos muestran la complejidad del estudio de la política desde un punto de vista teórico.

	<b>Ernesto Laclau</b>	<b>Michael Freeden</b>	<b>Kari Palonen</b>
<i>Enfoque teórico</i>	Análisis del discurso	Análisis morfológico de las ideologías	Historia conceptual
<i>Principal objeto de estudio</i>	Significante	Concepto	Argumento
<i>Categorías importantes</i>	Catacrexis, hegemonía	Despolemización, ideología	Paradiástole, acción

*Fuente:* elaboración propia.

La teoría del discurso de Laclau convierte al significante en el objeto principal de estudio de la política, de manera que el trabajo del análisis del discurso será descubrir las convenciones que producen los significados en unos contextos determinados, investigando cómo esos significados cambian y cómo se identifican los agentes sociales con ellos. Siguiendo a Howarth (1998), pueden señalarse dos áreas de investigación directamente relacionadas con esta teoría del discurso: la formación y disolución de las identidades políticas y la lógica de la articulación hegemónica —ambas, formas de dominación y resistencia—. Javier Franzé, por ejemplo, ha analizado la trayectoria del discurso de Podemos, partiendo de

el criterio para analizar la relación entre el discurso de Podemos y el orden político existente no es de contenido, basado en el programa o la ideología, sino en la forma en que se plantea la relación entre sus fines políticos —demandas, valores— y el orden existente. La clave está en cómo el discurso representa el orden dado: si este constituye un obstáculo insalvable para alcanzar los propios objetivos o no; si ese orden es otro existencial con el cual no se puede convivir políticamente o si la convivencia es posible y cabe un compromiso con él (Franzé, 2017: 223).

En este sentido, el análisis del significante no tiene como objetivo conocer la intención del discurso, sino comprender la forma en la que este se relaciona con el orden hegemónico, señalando cómo se forman las identidades políticas y cómo se articulan estas entre sí. Para realizar este tipo de estudios, la teoría del discurso maneja dos técnicas principales: la genealogía, planteada por Foucault, que examina la construcción histórica y política de la objetividad social, mostrando su contingencia y su posibilidad de disolución, y la deconstrucción, teorizada por Derrida (Howarth, 1998). No obstante, cada trabajo ejecutado con la perspectiva del discurso deberá desarrollarse con cierta libertad, atendiendo a las particularidades de su objeto de estudio.

Por su parte, el análisis morfológico de las ideologías tiene como objeto de estudio principal el concepto. Basta con exponer la definición de ideología de Michael Freedon —configuraciones de significados despolemizados de conceptos políticos que se caracterizan por una morfología que dispone conceptos nucleares, adyacentes y periféricos— para captar la importancia que el concepto tiene en su aproximación. Este autor distingue entre pensar políticamente y pensar la política. Las distintas características del pensar políticamente —las que incluyen el pensamiento sobre las colectividades— deberían plantearle al teórico político la siguiente pregunta: «¿qué pasa por la mente de la gente cuando piensa sobre la política?» (Freedon, 2008: 205). Para Freedon, esta debería ser una de las principales preguntas de la teoría política, pues, en caso de ignorarla, se estaría abandonando un campo amplísimo en el seno del pensamiento político.

Por otro lado, el análisis morfológico de las ideologías concuerda con lo que Freedon llama pensar sobre la política, esto es, el análisis de los conceptos encontrados en los grandes textos filosóficos, en los escritos políticos y los programas de los partidos, en los debates parlamentarios, en los periódicos, en la literatura popular —panfletos, incluso novelas, poesía etc.—, las conversaciones diarias y las producciones filmicas. Para estudiar este material, el teórico político debe tener en cuenta una diferencia epistemológica fundamental entre él y el objeto estudiado; incluso aunque se estudie el desarrollo de un concepto en un gran autor, el objetivo del análisis morfológico de las ideologías es revelar y decodificar una forma de pensamiento, no discutir, defender o criticar posiciones intelectuales.

De esta forma, Freedon critica la creencia existente entre algunos filósofos políticos de que no se puede realizar un buen estudio de un mal pensamiento político. El objeto de la buena filosofía, piensa Freedon, es distinto del de la buena teoría política, que analiza cómo los conceptos se ordenan y se relacionan entre sí. En este sentido, la buena teoría de las ideologías debería estar atenta a la retórica y a la evolución ideológica de los discursos, además de *testar* a las ideologías. Este test analizaría la capacidad de una ideología para realizar los fines y las funciones que se propone (independientemente de su valor moral); su habilidad para relacionarse con los constreñimientos culturales con los que opera, en especial de cara a legitimar o deslegitimar una ordenación particular de conceptos; si logra ejercer un poder persuasivo argumentativamente que transforme o preserve determinadas prácticas políticas; la capacidad de su discurso de ser atractivo, tanto racional como sentimentalmente, y su habilidad para dar sentido a los procesos políticos (Freedon, 2008).

Por otra parte, Kari Palonen, junto con otros autores que estudian la retórica, se centra en el estudio del argumento —entendido como un tipo

particular de acción pública basada en el ofrecimiento de razones—. Si «lo distintivo de la política no es la presencia de creencias, sino la presencia de creencias en contradicción unas con otras, no son las decisiones sobre posibilidades de acción, sino la disputa sobre las decisiones y posibilidades de acción» (Finlayson, 2007: 552), es necesario comprender aquellos argumentos y persuasiones que emplean los actores políticos en estos debates. En cierto sentido, esto es similar a la precisión de Skinner: «Si queremos entender cualquiera de los textos, debemos ser capaces de ofrecer una explicación no solo del significado de lo que se dice, sino también de lo que el escritor en cuestión pudo haber querido decir al decir lo que dijo» (2007: 91). Así pues, para Skinner, al contrario que para Laclau, conocer la intención del agente político es fundamental para el análisis teórico. De hecho, es a través de la retórica y de los argumentos como se producen las transformaciones de los conceptos que estudia la historia conceptual.

La historia conceptual de Palonen o Skinner, con sus diferencias, presta una cuidadosa atención a las conexiones entre el contexto, el lenguaje y la intención, conceptualizando los textos políticos y las declaraciones como formas de acción que pueden explicarse al situarse en el contexto lingüístico. El estudio del argumento implica prestar atención a los actos lingüísticos, teniendo en cuenta sus procesos y acciones, estrategias e intenciones. Así, el estudio de los aspectos retóricos de la política no debería limitarse a los estudios de la retórica o el análisis del discurso. Al contrario, los estudios de caso son importantes para entender la vida política en sí misma (Wiesner *et al.*, 2017). En relación con esto, para Palonen (2005) cualquier documento puede contribuir al pensamiento político, ya sea académico, periodístico, parlamentario, un texto secundario de un autor, etc., ya que es el enlace entre las polémicas y las controversias y puede proveer las indicaciones sobre qué debería estudiarse en la teoría política.

El estudio del argumento no se limita al estudio de los documentos, sino que el argumento también implica el uso de determinadas imágenes. La imagen, así como la «actuación artística» —*peroratio*— (Wiesner *et al.*, 2017: 74), es retórica y performativa. En este sentido, la imagen como tal es una forma de persuadir al receptor y de crear una realidad. Esta performatividad de la imagen puede apprehenderse en el uso de los símbolos políticos, en la distribución de los parlamentarios en las cámaras legislativas y de los ciudadanos en las asambleas, así como en los medios de comunicación. Los símbolos representan, porque «suplen» a aquello que hacen presente, pero, para que ese suplir sea efectivo, es necesario «que el pueblo crea en el símbolo» (Pitkin, 2014: 135). Son, en este sentido, una forma de argumentación que a veces queda oculta en el trabajo del teórico político, pero que está en el centro de la conformación de las comunidades políticas.

En definitiva, el análisis retórico sitúa en primer plano la intersubjetiva y dinámica formación y reforma de los argumentos y los elementos en los que estos se componen. Observa, además, la diseminación de los conceptos, las palabras y las ideas mostrando cómo se emplean en las instituciones, siendo destruidos y redefinidos, examina la genealogía de las formas, cómo el sentido común es constituido y alterado, e identifica los patrones repetidos del argumento político (Atkins y Finlayson, 2016).

## V. CONCLUSIONES

En conclusión, esta investigación ha realizado un desarrollo teórico a través de la aproximación a tres enfoques de análisis de los discursos políticos: el análisis del discurso de Ernesto Laclau, la historia conceptual de Kari Palonen y el análisis morfológico de las ideologías de Michael Freeden. La aproximación realizada permite, por un lado, señalar la falta de un método unificado de teoría política y, por otro lado, identificar varias de las tareas que puede realizar esta disciplina cuando estudia los discursos políticos. Esta investigación funciona, entonces, como una reflexión metodológica y como un manual en el que fijarse para encontrar formas de analizar los problemas políticos.

Como se ha visto, a la hora de analizar los discursos políticos realizados por los agentes políticos, es posible centrar la vista en el significant, en el concepto o en el argumento. Sin embargo, sea cual sea el enfoque que se emplee o el objeto que se estudie, existe la obligación para el teórico político de definir bien los procesos con los que se trabaja: cuáles son el problema y la pregunta de investigación, cómo y por qué se define un determinado concepto, qué fuentes se utilizan para su análisis y cuál es el objetivo del trabajo. Se trata, entonces, de una particular atención que supla a la ausencia de un método estandarizado de teoría política.

Aunque esta investigación se haya limitado al análisis de los discursos políticos desde un punto de vista teórico, también ha permitido comprender que la teoría política como disciplina estudia un lenguaje vago, inconcluso, indeterminado y ambiguo y lo hace, además, rodeada de desacuerdos radicales en torno a las preguntas fundamentales del pensamiento político. De esta forma, la teoría política como disciplina, que es un modo de conceptualizar y reflexionar sobre la política, se encuentra con un objeto de estudio impreciso que le obliga a repensar siempre su forma de actividad. Esta crisis de identidad de la teoría política, que llevó a grandes teóricos a preguntarse incluso por su existencia (Berlin, 1961), es inevitable ante la orfandad metodológica de sus investigadores, que tienen que revisar constantemente sus formas de aproximación a los fenómenos políticos. No obstante, esta necesidad de revisar

constantemente sus planteamientos es la garantía de la objetividad en la disciplina, en la medida que esta objetividad no sea un estudio aséptico de su objeto que conduzca a definiciones últimas e incontrovertibles, lo que sería imposible, sino «la honestidad intelectual», que «devenía así incompatible con el anhelo de una certeza absoluta y la búsqueda de ilusiones de toda índole» (Abellán, 2015).

De esta forma, la disciplina de la teoría política debe estar atenta a sus propios puntos ciegos, debe estudiar dejando claro qué es lo que estudia y cómo define los conceptos y los problemas políticos, si bien debe saber que estas definiciones están siempre abiertas, que son esencialmente contestables. La capacidad de los teóricos para leer y desgranar los textos puede dejar algunos puntos sin atender, como el uso de las imágenes en política, que es hoy un reto para la teoría política (Freeden, 2006), pero son precisamente estas dificultades las que permiten a la teoría política avanzar en sus análisis, tendiendo puentes entre el conocimiento de la ciencia política positiva y de la filosofía política.

### Bibliografía

- Abellán, J. (2015). Sobre el análisis racional de los juicios de valor políticos. En I. Wences (ed.). *Tomando en serio la Teoría Política. Entre las herramientas del zorro y el ingenio del erizo* (pp. 231-252). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Atkins, J. y Finlayson, A. (2016). «As Shakespeare so Memorably Said...»: Quotation, Rhetoric, and the Performance of Politics. *Political Studies*, 64 (1), 164-181. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1467-9248.12156>.
- Berlin, I. (1961). La théorie politique existe-t-elle? *Revue française de science politique*, 11 année (2), 309-337. Disponible en: <https://doi.org/10.3406/rfsp.1961.392622>.
- Daston, L. y Galison, P. (2007). *Objectivity*. New York: Zone Books.
- Fernández Sebastián, J. (2013). Prólogo. En M. Freeden, *Ideología. Una breve introducción* (pp. 13-19). Santander: Ediciones de la Universidad de Cantabria.
- Finlayson, A. (2007). From Beliefs to Arguments: Interpretive Methodology and Rhetorical Political Analysis. *The British Journal of Politics and International Relations*, 9, 545-563. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-856x.2007.00269.x>.
- (2012). Rhetoric and the Political Theory of Ideologies. *Political Studies*, 60 (4), 751-767. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.00948.x>.
- (2013). Ideology and Political Rhetoric. En M. Freeden, L. Sargent y M. Stears (eds.). *The Oxford Handbook of Political Ideologies*. Oxford: Oxford University Press.
- (2014). The Peculiar Character of Political Speech. En E. Wallis y A. Skrzypek-Claasens (eds.). *Back to Earth. Reconnecting people and politics* (pp. 25-34). London: Fabian Society.
- Franzé, J. (2017). La trayectoria del discurso de Podemos: del antagonismo al agonismo. *Revista Española de Ciencia Política*, (44), 219-246. Disponible en: <https://doi.org/10.21308/recp.44.09>.

- Freeden, M. (1996). *Ideologies and Political Theory: A Conceptual Approach*. Oxford: Oxford University Press.
- (2003). *Ideology: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- (2004). Editorial: Essential contestability and effective contestability. *Journal of Political Ideologies*, 9 (1), 3-11. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/1356931042000176697>.
- (2005). What Should the «Political» in Political Theory Explore? *The Journal of Political Philosophy*, 13 (2), 113-134. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9760.2005.00216.x>.
- (2006). Ideology and Political Theory. *Journal of Political Ideologies*, 11 (1), 3-22. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13569310500395834>.
- (2008). Thinking politically and thinking about politics: language, interpretation and ideology. En D. Leopold y M. Stears (eds.). *Political Theory: Methods and Approaches* (pp. 196-215). Oxford: Oxford University Press.
- (2013). *The political theory of political thinking. The anatomy of a practice*. Oxford: Oxford University Press.
- (2016). Review: Kari Palonen, Politics and Conceptual History. *European Journal of Political Theory*, 15 (1), 124-130. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1474885115603268>.
- (2017). Conceptual History, Ideology and Language. En W. Steinmetz y M. Freeden. *Conceptual History in the European Space* (pp. 118-138). New York, Oxford: Berghahn Books.
- Gallie, W. (1956). Essentially Contested Concepts. *Proceedings of the Aristotelian Society*, 56, 121-146. Disponible en: <https://doi.org/10.7591/9781501741319-010>.
- Grant, R. (2002). Political theory, political science and politics. *Political Theory*, 30 (4), 577-595. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0090591702030004007>.
- Howarth, D. (1998). Discourse Theory and Political Analysis. En E. Scarbrough y E. Tanenbaum (eds.). *Research Strategies in Social Sciences: A Guide to New Approaches* (pp. 268-293). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/0198292376.003.0012>.
- y Stavrakakis, Y. (2000). Introducing Discourse Theory and Political Analysis. En D. Howarth, A. J. Norval y Y. Stavrakakis (eds.). *Discourse Theory and Political Analysis: Identities, Hegemonies and Social Change* (pp. 1-23). Manchester: Manchester University Press.
- Laclau, E. (2004). Identidad y Hegemonía: el rol de la universalidad en la constitución de lógicas políticas. En J. Butler y E. Z. Laclau (eds.). *Contingencia, hegemonía, universalidad: diálogos contemporáneos en la izquierda* (pp. 49-93). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- (2005a). *La Razón Populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- (2005b). Populism: What's In A Name? En F. Panizza (ed.). *Populism And The Mirror of Democracy* (pp. 32-49). London: Verso.
- (2014). Antagonismo, subjetividad y política. En E. Laclau (ed.). *Los fundamentos retóricos de la sociedad* (pp. 127-154). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- y Mouffe, C. (2001). *Hegemonía y estrategia socialista*. Tres Cantos: Siglo XXI.
- Norval, A. (2000). The Things We Do with Words: Contemporary Approaches to the Analysis of Ideology. *British Journal of Political Science*, 30 (2), 313-346. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0007123400000144>.

- Novick, P. (1988). *That Noble Dream. The «Objectivity Question» and the American Historical Profession*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511816345>.
- Palonen, K. (2000). Two Concepts of Politics, Two Histories of a Concept? *ECRP Joint Sessions of Workshops*, Copenhagen, 15-21.
- (2005). Political Theorizing as a Dimension of Political Life. *European Journal of Political Theory*, 4, 351-366. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1474885105055983>.
- (2008). *The Politics of Limited Times. The Rhetoric of Temporal Judgment in Parliamentary Democracies*. Baden-Baden: Nomos.
- (2009). «Objectivity» in Parliamentary and Scholarly Disputes: On Max Weber's Rhetorical Redescription of a Concept. Essays in Honor of Hannu Nurmi. *Homo Oeconomicus*, 26 (3/4), 527-541.
- (2017). Concepts and Debates: Rhetorical Perspectives on Conceptual Change. En W. Steinmetz y M. Freedon. *Conceptual History in the European Space* (pp. 96-117). New York, Oxford: Berghahn Books.
- Pitkin, H. F. (2014). *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Skinner, Q. (2002). *Vision of Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (2007a). Paradiastole. En S. Adamson, G. Alexander y K. Ettenhuber (eds.). *Renaissance Figures of Speech*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (2007b). Significado y comprensión en la historia de las ideas. En E. Bocardo Crespo (ed.). *El giro contextual. Cinco ensayos de Quentin Skinner y seis comentarios* (pp. 63-108). Madrid: Tecnos.
- Weber, M. (2017). *La «objetividad» del conocimiento en la ciencia social y en la política social*. Madrid: Alianza Editorial.
- Wences, I. (2015). Introducción. ¿Por qué debe importarnos la Teoría Política? En I. Wences (ed.). *Tomando en serio la Teoría Política. Entre las herramientas del zorro y el ingenio del erizo* (pp. 17-61). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Wiesner, C., Haapala, T. y Palonen, K. (2017). *Debates, Rhetoric and Political Action. Practices of Textual Interpretation and Analysis*. London: Palgrave MacMillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/978-1-137-57057-4>.

# NACIONALISMO Y MESIANISMO

## Nationalism and messianism

STEFANO ABBATE  
Universitat Abat Oliba CEU  
sabbate@uao.es

### *Cómo citar/Citation*

Abbate, S. (2020).  
Nacionalismo y mesianismo.  
*Revista de Estudios Políticos*, 188, 71-95.  
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.188.03>

### **Resumen**

En este artículo se aborda la cuestión del nacionalismo en relación con el fenómeno del mesianismo en clave política. En este sentido, a partir de la creación del Estado moderno se intenta esbozar el fenómeno del nacionalismo en su vertiente de recreación simbólica, tanto en la modernidad como en la posmodernidad, en orden a la resolución del problema de la identidad tanto personal como colectiva. El proceso por el cual se forma el concepto de nación se puede comprender —más que con categorías meramente políticas— como un proceso de trasvases de significados de orden religioso y mítico a la nueva realidad política. Para comprender el fenómeno del nacionalismo y su nuevo auge en la posmodernidad se profundizan los instrumentos de creación de una nueva conciencia colectiva. Para este cometido, se hace referencia principalmente a las obras de Joaquín de Fiore, Kant y a Fichte para describir cómo el vislumbrar de un futuro próximo que ya vive en la conciencia particular del que lo anuncia tiene una fuerza enorme de convencimiento hasta el punto de generar lo que se suelen denominar «religiones seculares».

### **Palabras claves**

Nacionalismo; mesianismo; religión secular; Estado moderno; progreso.

### **Abstract**

This article addresses the issue of nationalism in its relation to the phenomenon of messianism in a political key. In this sense, since the creation of the modern state,

attempts have been made to outline the phenomenon of nationalism in its symbolic recreation aspect, both in modernity and postmodernity. In order to solve the problem of personal and collective identity. The process by which the concept of nation is formed can be understood —more than with merely political categories—, as a process of transfers of religious and mythical meanings to the new political reality. To understand the phenomenon of nationalism and its new rise in postmodernity, the instruments for creating a new collective consciousness are deepened. For this purpose, reference is made mainly to the works of Joaquín de Fiore, Kant and Fichte to describe how the glimpse of a near future that already lives in the particular conscience of the person announcing has an enormous force of conviction to the point of generation of the so-called «secular religions.»

**Keywords**

Nationalism; messianism; secular religion; modern State; progress.

## SUMARIO

---

I. LA CONSTRUCCIÓN NACIONAL: MODERNIDAD Y POSMODERNIDAD. II. ISRAEL, PUEBLO Y MESIANISMO. III. MESIANISMO Y NACIONALISMO. IV. PROGRESO HACIA LA NACIÓN. V. EL NACIONALISMO COMO RELIGIÓN SECULAR. VI. ULTIMAS CONSIDERACIONES ENTRE RELIGIÓN Y NACIONALISMO. *BIBLIOGRAFÍA.*

---

### I. LA CONSTRUCCIÓN NACIONAL: MODERNIDAD Y POSMODERNIDAD

El nacionalismo es un problema del Estado moderno europeo<sup>1</sup>. Desde luego se pueden encontrar variantes del nacionalismo fuera del ámbito cristiano-occidental, pero en ninguno de ellos (o con muy contadas excepciones) se ha unido la fuerza revolucionaria con el surgimiento de la nación. A lo sumo, pueden considerarse traslaciones directas de creencias religiosas o míticas en el ámbito político, pero carecen de la fuerza disolvente del proceso revolucionario que abarcó Europa a partir de la Ilustración. La cantidad de contenidos metafísicos de procedencia cristiana que vinieron a desvirtuarse en el concepto de nación y afines no tiene comparación en ningún lugar del mundo, posiblemente por ser Europa la cuna de la filosofía y luego de la expansión del cristianismo.

---

<sup>1</sup> La definición de nacionalismo acarrea ciertos problemas pues puede fácilmente engañar por su uso tanto en ámbito popular como académico. Un punto de partida básico y que entronca con el sentido de esta investigación es el que propone Billig (2002: 19) cuando afirma que el nacionalismo «is identified as the ideology that creates and mantain nation-states». En la misma línea, Gellner (2008: 13-14), siguiendo en la relación entre nacionalismo y Estado moderno, afirma que «el nacionalismo es un principio político que sostiene que debe haber congruencia entre la unidad nacional y la política [...] una teoría de legitimidad política que prescribe que los límites étnicos no deben contraponerse a los políticos», es decir, que a cada nación debe corresponder un Estado. La necesidad de congruencia entre la nación y el Estado es según Brubaker (2012: 16) el rasgo distintivo del nacionalismo, pues la autoridad se considera legitima solo si surge de la nación. Giddens (1985: 116) subraya la pertenencia simbólica a la comunidad para definir el nacionalismo: «By “nationalism” I mean a phenomenon that is primarily psychological —the affiliation of individuals to a set of symbols and beliefs— emphasizing communality among the members of a political order».

Para entender el fenómeno del nacionalismo no se puede dejar de estudiarlo en su afirmación completa a través de los teóricos que han descrito el nacionalismo en toda su virulencia y alcance. Esto implica que no se puede prescindir de dos grandes teóricos del Estado moderno, aunque no sean los únicos; a saber, Fichte y Hegel, este último más por la conformación del Estado que por su aportación al concepto de nación<sup>2</sup>. Así que la primera categoría para entender el nacionalismo es el Estado moderno y sus prolegómenos. Estado moderno y nacionalismo son dos facetas del mismo proceso de desarraigo al cual Europa está sometida desde hace varios siglos y que solamente ahora se manifiesta en toda su crudeza: «Es imposible pensar en el nacionalismo antes de la aparición del Estado moderno» (Kohn, 1949: 18). Ahora bien, conviene señalar que el primer eslabón de la ruptura entre el orden medieval y el Estado moderno, por lo menos en su construcción teórica, debe atribuirse a Dante Alighieri en su obra *De monarchia*. Los pródromos de la absolutización del poder temporal que conducirá después a la exaltación del Estado nación se encuentran en la obra política del poeta florentino. Por razones de carácter estrictamente personal —pues el exilio de Florencia, según Dante, debía atribuirse a las intromisiones políticas del papa Bonifacio VIII— y por un aristotelismo más fiel al espíritu griego que cristiano, el orden temporal se separó del espiritual bajo razón de una autosuficiencia intrínseca de lo político con respecto a la acción de la gracia. De este modo, lo político adquirió «una meta ético-moral que era un fin en sí misma» (Kantorowicz, 2012: 452), dando lugar a la autonomía moral del orden político que será nuclear en la creación de la realidad nacional. La exaltación de lo humano con un propio orden de perfección independiente de cualquier otra intervención externa es una de las claves para entender el fenómeno del nacionalismo como momento histórico de consumación moral encarnada en la realidad temporal. Resulta claro que este proceso se hace posible solamente en la medida que este orden ha alcanzado una autonomía que le permite erigirse como canon moral último y definitivo. La aportación de Dante consiste entonces en haber sacado «lo humano del recinto cristiano [...] y [de haberlo aislado] como un valor en sí mismo» (Kantorowicz, 2012: 453). Rasgo que, como se verá, se aprecia claramente en la doctrina nacionalista, especialmente en los precursores de dicho movimiento.

La segunda categoría es la posmodernidad, que es la muerte de todo sistema o relato capaz de unificar la vida y dotarla de sentido y direccionalidad. Las metanarraciones como la emancipación de la humanidad por la

---

<sup>2</sup> Elie Kedourie (1988: 24) no recurre prácticamente a Hegel para explicar el fenómeno del nacionalismo en época moderna, considerándolo más bien un teórico del Estado que de la nación.

ciencia y la concreción del espíritu en la historia que se concretaron bajo distintas formas filosóficas y políticas se han hundido (Lyotard, 2000: 62). Los grandes mitos de la ciencia, la nación y el progreso han quedado sepultados por los desastres bélicos del siglo xx. Guerras, por cierto, que deben mucho a la difusión del nacionalismo en su reivindicación atávica de territorios de pueblos finalmente conscientes de su misión histórica.

El resultado que este proceso de desarraigo y de pérdida de significado produce podría resumirse en disociaciones identitarias que implican contradicciones vitales insolubles, y falsificación y tergiversación de las antiguas pertenencias tradicionales para intentar paliar el sentimiento de angustia que produce la realidad. El nacionalismo actual difiere del decimonónico por las diferencias ambientales y circunstanciales menos que por los planteamientos originales. Las dos categorías que antes se han señalado, Estado moderno y posmodernidad, convergen en un asunto de vital importancia para entender el nacionalismo del siglo xxi: el control social. De hecho, el Estado moderno nace con este afán de dominar la vida social y particular del hombre a través de su enorme aparato burocrático. En términos de Oakeshott, sería el control de los cuerpos y de las mentes (López Atanes, 2013: 15), que hoy ha alcanzado a través de la técnica una capacidad impresionante para generar un consenso prácticamente universal. El control del pasado se configura como una herramienta de dicho control social, pues la historia constituye la linfa vital donde las personas entienden el mundo y su lugar en la misma, adquiriendo así un marco conceptual para pensar la vida. Los retornos oníricos a pasados inexistentes son herramientas que se mueven de arriba a abajo. Es decir, que son perpetuaciones del poder frente a masas cada vez menos capaces de socializar con mecanismos identitarios sólidos, pues estos han sido barridos por la posmodernidad. El nacionalismo del siglo xxi es, en esta aproximación, un producto de la variada oferta política actual, que seduce porque ofrece a bajo precio una comprensión del mundo simplificada y totalizante: otorga significado a una masa de personas que todavía vive en un mundo que evoca un pasado no demasiado lejano que, sin embargo, ya no existe. Una metáfora sería la del bárbaro sentado al lado de ruinas, y que intenta reconstruir los antiguos edificios sin tener la pericia técnica suficiente ni el conocimiento simbólico de lo que significaban para sus antepasados. Se trata de aquello que Hobsbawm (1983: 8) ha definido como «tradiciones inventadas», una evocación del pasado a través de la repetición de símbolos y rituales que en tiempos de posmodernidad ofrecen un reparo al ritmo vertiginoso de las transformaciones sociales. Hay que decir que la pertenencia a una comunidad es una necesidad natural básica para el hombre, pues el hombre ama *naturalmente* «su aldea, valle o ciudad nativos» (Kohn, 1949: 21). Si la palabra es signo de sociabilidad y amistad política (Aristóteles, 1988: 51), se puede entender más fácilmente que el lugar donde se ha nacido produzca un amor espontáneo hacia el mismo y que la lealtad a sus

instituciones sociales generen un cierto celo para su defensa, dado que este amor «es un sentimiento conocido entre todas las clases de hombres» (Kedourie, 1988: 56). Pero cuando los ejes simbólicos como la religión, cultura y trabajo (Bell, 1994: 143) se desmoronan en pos de una globalización salvaje y apátrida, la acuciante necesidad de significado choca una y otra vez con la oferta simbólica posmoderna, que no es más que una herramienta —y tal vez la más potente— de control social. Aquí se inserta el nacionalismo del siglo XXI: entre la pérdida de significado y lo efímero de las vidas posmodernas, y el control social de nuestras sociedades. A la luz del colapso de las mismas resulta sorprendentemente fácil recrear imaginarios sociales, falsas pertenencias y nuevas lealtades a través del *marketing* político. Creo que para entender el nacionalismo en su profundidad no se puede obviar la referencia a las categorías recién mencionadas. Sin embargo, la agonía de la vida simbólica y el control social del Estado moderno resultarían todavía insuficientes para explicar la fuerza del nacionalismo en nuestros días. Hay algo en el nacionalismo que resulta atractivo más allá de la fuerza aplastante del Estado moderno y de la disolución simbólica de la posmodernidad. Me refiero a dos conceptos que se irán perfilando a lo largo de este artículo, a saber: el mesianismo<sup>3</sup> y la religión secular. Para abordarlos debidamente se explicarán, en primer lugar, las raíces judaicas del nacionalismo; la relación con el mesianismo; la importancia de la noción de *progreso*, y el concepto de *religión secular*. Se abordará el fenómeno del nacionalismo en un sentido trasversal, tratando de resaltar las raíces mesiánicas del mismo e intentando esclarecer los mecanismos sociales y de algún modo psicológicos que se ponen en marcha a través del proceso revolucionario. Por último, acerca de la distinción entre nacionalismo moderno y posmoderno cabe señalar que el nacionalismo es esencialmente un fenómeno de la modernidad que en la posmodernidad se presenta con una estructura más maleable y poliédrica (aislacionismo, independentismo<sup>4</sup>, etc.), lo que puede atribuirse a las variantes disgregativas que la posmodernidad impulsa en las sociedades.

---

<sup>3</sup> En sentido estricto, con mesianismo se hace referencia a la espera de un salvador, es decir, el mesías cuya próxima llegada debe instaurar un nuevo orden terrenal y cósmico. La tradición mesiánica judía se funda sobre la esperanza de la redención de Israel y del mundo en una concreta forma histórica y política y también en la acción directa de Dios sobre la tierra. A menudo, en cierta tradición esotérica que ha tenido un éxito notable en la filosofía judía moderna, el mesianismo hace referencia a la posibilidad real de cualquier persona de llegar a la perfección del Mesías (Kavka 2004: 7). El trabajo de Scholem (1995) para reconstruir las fuentes y los alcances del mesianismo judío sigue siendo imprescindible.

<sup>4</sup> Según Billig (2002: 139-140), la función del nacionalismo en la posmodernidad se dirige más a destruir naciones existentes que a crear nuevos Estados nación. La paradoja sería que los nacionalismos están acelerando el fin de las naciones.

## II. ISRAEL, PUEBLO Y MESIANISMO

No es un asunto fácil rastrear la herencia mesiánica del nacionalismo. Que la nación sea un ente cuya substancia es constituida por el pueblo es una idea recurrente en varios autores de la modernidad política. La misma consciencia de ser pueblo, en sentido secular, es un asunto digno de consideración. Más dificultades se encontrarían si se planteara la correlación entre pueblo y nación, como si de lo uno se siguiese necesariamente lo otro. En Roma la idea de pueblo se seguía de la consideración jurídica de pertenencia a la ciudadanía romana. El ser sometido a un mismo *ius* daba lugar a un pueblo más allá de sus particularidades étnicas. Es cierto que cuando se hablaba de *populus romanus* se interpretaba un concepto que abarcaba al conjunto de ciudadanos por derecho a tal punto que *populus* y *res populi* o *res publica* venían a significar algo muy parecido (Kunkel, 1999: 16). En la Europa medieval y prerrevolucionaria el concepto de *pueblo* y de *nación* no se correspondían a las divisiones geográficas modernas, sino más bien indicaban «lugares de procedencia» (Kedourie, 1988: 4). A esto hay que añadir las dificultades de comunicación y las barreras naturales y geográficas que impedían el surgir de dicha autoconciencia. Solamente en un lapso de tiempo relativamente breve y que culmina en la Edad Media, se puede hablar de *cristiandad* como «una comunidad de pueblos libres presidida por el emperador y por el papa de Roma» (Dawson, 2007: 259). En este sentido, la conciencia de pueblo remitía, en última instancia, a una categoría religiosa y eclesial de la cual trataré más adelante.

En cambio, la conciencia de pueblo-nación aparece de un modo ineludible en el judaísmo y en las concreciones veterotestamentarias que describen la cosmovisión del pueblo elegido. Aquí se encuentran varias categorías interpretativas que confluirán más tarde en la cultura occidental y en particular en el nacionalismo. Tan fuerte y poderosa es esta conciencia nacional del pueblo judío que ha resistido dos milenios para presentarse nuevamente bajo la forma de sionismo. Aquí interesa señalar cómo el nacionalismo bebe de esta fuente y se alimenta de cierta mitologías y dinámicas del entorno judaico. En los siglos I y II d. C. se tiene constancia de varios grupos de judíos mesiánicos que solían agruparse bajo el nombre de ebionitas, aunque sería más correcto hablar de una serie de facciones y grupúsculos que representaban la porción religiosa más atenta y expectante de los tiempos mesiánicos prometidos. Según Canals (1969: 89), los ebionitas son «los que, aun aceptando la fe en Cristo, deformaban la esperanza del segundo advenimiento, reduciendo a Cristo a ser rey de un reino mundano y visible, unívoco con las potestades terrenas». Se trata de aquellos judíos presentes en el siglo I d. C. que, a pesar de haber aceptado a Jesús como Mesías de Israel, esperaban de este la liberación definitiva de la ocupación romana para instaurar un reinado meramente político y secular. De

algún modo, los ebionitas entroncan —a nivel mesiánico— la esperanza del pueblo de Israel con las nuevas categorías incipientes de la fe cristiana.

La misma etimología de *ebionita* revela aspectos interesantes de las características de la secta judeocristiana. La palabra griega *Ἐβιοναῖοι* traduce la palabra hebrea *עֲבִיּוֹנִים* (*ebionim*), que significa «los pobres», «los necesitados». Hay una disposición vital que es propia del nacionalismo y es la percepción de ser los últimos y los oprimidos. Sin esta tensión inicial es prácticamente imposible generar la fuerza y la mimesis necesaria para que la impaciencia mesiánica de unos poco contagie una masa crítica suficiente para poder reclamar con fuerza el surgimiento de una nueva nación. La pobreza radical de estos hombres mesiánicos era también la condición de obligar a Dios a cumplir con ellos las promesas reveladas y que se concretaban principalmente en la posesión política de la tierra prometida y el dominio sobre las otras naciones opresoras. Hoy se llamaría popularmente esta postura vital *victimismo*. Delante de Dios aparecían como pobres porque su opresión era consecuencia de que el reino mesiánico todavía no había llegado. Pueden considerarse pobres porque toda su esperanza y expectativa está destinada a un plan que depende solamente de Dios. Su única posesión era el cumplimiento estricto de la Ley que era la palanca para forzar los designios divinos. Este grupo de fieles «daban por supuesto que el pueblo judío era ya bueno» (Canals, 2003: 28) y el Mesías venía a ratificar una situación ya *merecida* anteriormente. El nacionalismo ebionita espera la redención por su condición de pobreza que, en el momento de indignancia presente, representa el mérito más profundo, juntamente con el respeto minucioso de la Ley, para el rescate temporal esperado. En este sentido, su esperanza mesiánica es *carnal*, pues se reduce a las condiciones materiales que mejorar. Lo que se espera es, en definitiva, justicia social, que a la vez coincide con el dominio sobre los otros pueblos que no han sido escogidos y que no son meritorios de la redención social. Es curioso señalar, siguiendo a Jones (1995) y Bauckham (2003), que las interpretaciones de varios textos evangélicos apuntaban a la posesión de una tierra sobre la cual implantar el reino mesiánico esperado. Por ejemplo, las bienaventuranzas de los pobres que heredarán la tierra se interpretaban en sentido literal. De hecho, en algunos textos propiamente ebionitas se había eliminado la especificación «de espíritu» para dar un sentido propiamente literal a la pobreza (*ibid.*: 180).

La construcción nacional de Israel es el referente de los nacionalismos occidentales, por lo menos como referente simbólico en relación con la idea de un pueblo que se hace hipóstasis en una nación, cumpliendo así las promesas divinas. En palabras de Gilson (1965: 27), en el nacionalismo del pueblo judío se encuentra «la fórmula más perfecta de un nacionalismo religioso más total». Los mecanismos psicológicos que subyacen se vuelven a encontrar en los nacionalismos, tanto modernos como posmodernos. Intentaré esbozarlos a continuación.

### III. MESIANISMO Y NACIONALISMO

El mesianismo es un modo de identificar a los movimientos de carácter religioso que anuncian la llegada inminente de un Mesías. Cuando se traslada este significado al ámbito político me refiero a los proyectos que pretenden presentarse como «una solución definitiva, coherente y completa de los problemas creados por los defectos de la sociedad» (Talmon, 1960:1). Se ha visto anteriormente como el nacionalismo ebionita pretendía forzar la realización mesiánica a través de la condición de indigencia terrenal. Se trata de un mecanismo psicológico potentísimo y bien presente en el nacionalismo: de algún modo, es más conveniente mantener la opresión y la indigencia porque si las cosas mejoran Dios no actuará o la historia no se podrá cumplir. Los tiempos se aceleran si las cosas empeoran. Aquella *costilla* todavía minoritaria del pueblo que ha alcanzado la conciencia histórica de su opresión entra en una espiral psicológica por la cual la solución del problema con criterios humanos o políticos queda fuera de todo interés. Si las cosas mejoran, el reino mesiánico esperado no podrá aparecer. De hecho, la indigencia es la garantía de que lo esperado se haga realidad. Desapareciendo la condición de garantía del éxito, se disolvería también la necesidad histórica asociada a la opresión.

El nacionalismo como movimiento social fruto de la revolución francesa, por lo menos en sus primeros pasos, es gestado por minorías intelectuales capaces de abstraer de la vivencia natural de pertenencia a un *lugar*, el concepto más bien artificial de *nación*. El proceso es llevado a cabo por unos hombres nuevos que anticipan la etapa futura. En su *pecho* ya vive todo el futuro esperado. Estas categorías de hombres son fundamentales en todo mesianismo político. En un sentido análogo podrían identificarse con los profetas veterotestamentarios que anunciaban el porvenir revelado por Dios. Sin embargo, creo que la caracterización más acabada de este prototipo de incoación mesiánica en la historia se encuentre en los *virii spiritualis* descritos por Joaquín de Fiore en su *Praephatio super Apocalypsim*. Ellos son los miembros de la orden que aparecerá en la última etapa de la historia y que combatirán contra la maldad del mundo<sup>5</sup> (1995: 46). El surgimiento de esta nueva clase de hombres indica la trasmutación del mundo actual, pues de su estirpe nacerá una nueva comunidad eclesial que conllevará a la plenitud de los últimos tiempos. Estos alcanzarán la inteligencia espiritual sin necesidad de esfuerzo ascético<sup>6</sup>. Esta categoría de hombres es típica de los movimientos milenaristas y mesiánicos y

<sup>5</sup> «Quinta de spiritualium zelo virorum, quibus est contra mundi scelera, que oculis suis cernunt, conflictus».

<sup>6</sup> «Siquidem animalis himo non percipit que sunt Spiritus Dei, spiritalis autem omnia iudicat et ipse a nemine iudicatur, et ut intelligent spiritalis discipuli non per stadium

Joaquín de Fiore los plasmó todavía con rasgos religiosos y monásticos. Al secularizarse en la etapa moderna y romántica, estos hombres se han convertido en profetas laicos de la próxima esperanza de redención nacionalista. La concepción de que en la historia se deberá producir un más o menos inminente *eschaton* es propia tanto del judaísmo milenarista como del cristianismo. Según esta visión, la historia no es un mero fluir de eventos desordenados o cíclicos, sino que tiende a un desenlace próximo que será precedidos por unos signos proféticos. Esta irrupción en la historia del Mesías y del tiempo mesiánico es anunciado por los *virī spiritualis*. El carácter ilustrado del nacionalismo no ha apaciguado este carácter de frenesí escatológico, sino que lo ha reinterpretado con categorías secularizadas procedentes del judaísmo y del cristianismo. Smith (2000: 202), criticando a Kedourie, aun reconociendo una cierta importancia de Joaquín de Fiore en la retórica nacionalista de la modernidad, afirma que habría que demostrar que todo nacionalismo es precedido por un movimiento milenarista. Creo que no es necesario afirmar esta causalidad directa; más bien se trata de rastrear la persistencia de la novedad joaquimita en los movimientos nacionalistas para explicar su poder de atracción. Los *virī spiritualis* entrarían en estas categorías que permiten reconstruir, casi a modo analógico, la filiación de las ideas. Como afirma Sutherland (2017: 4), el nacionalismo es una categorización, un patrón, no un producto en sí, y por ende debe sondear el imaginario simbólico más que los datos analíticos. Se puede decir que la fuerza de esta tipología de personajes reside en su distancia con la realidad a causa de la autoconciencia que han alcanzado por ser portadores vivos de una etapa futura todavía no plasmada en la realidad, pero ya presente en ellos. En la modernidad filosófica varios autores románticos e idealistas encarnan perfectamente este *tipo* histórico. A modo de ejemplo y sin la pretensión de ser exhaustivos: en Kant sería el filósofo, que como el profeta «hace y dispone los acontecimientos que anuncia de antemano» (Kant, 1964a: 191); en Saint-Simon serían los industriales, que al entregarse a la actividad política producirán la máxima «felicidad individual y colectiva a la que la naturaleza humana puede aspirar» (Saint Simon, 1985: 53); en Fichte es el pueblo alemán donde «ha hecho aparición lo divino» que encarna la «eternidad terrena» (Fichte, 1984: 162). A los ojos de los *virī spiritualis*, el mundo en su condición actual de deficiencia es una violencia en sí misma. Aunque no haya nada que los amenace tangiblemente, la ausencia del mundo prefigurado y ya vivo en sus corazones es insoportable. La violencia de la respuesta no será causada por un ataque de algún enemigo, sino que es un

---

humane doctrine, set per sinceritatem vere fidei, posse se conscendere ad eum, cui supra se pertinent spiritalē intellectum».

proceso psicológico interior que percibe la realidad como caduca y superada. La nueva moral vive en ellos y rápidamente se justifican las acciones que conducen a la tierra prometida. En la nación se encarna finalmente la nueva moral que pregonan sus profetas: la nación que está a punto de nacer es «una gran comunidad, única, libre y moral» (Fichte, 2011: 189).

La conciencia colectiva será capaz de encontrar justificación a los actos violentos porque ya de antemano se justifican por la causa. Señala Voegelin que el tener una causa es el primer momento de una revolución gnóstica, sobre la cual volveré más adelante (Voegelin, 2006: 165). La causa en este caso es el surgimiento de la nación como ente trascendental enquistado en la historia. Es la luz frente de las tinieblas del mundo. La superación de lo moral es un rasgo típico del mesianismo político y preanuncia una nueva configuración del mundo que es inevitable. Solo los que perciben interiormente la inminente llegada de un nuevo orden pueden permitirse acciones morales que superan la legislación vigente y el orden constituido. El lenguaje deberá sufrir una adaptación para poder formular la superioridad moral con palabras que una y otra vez manifiesten más su carácter de creación de una nueva moralidad capaz de justificar la anomia que inevitablemente se produce<sup>7</sup>. De algún modo, este nuevo lenguaje ya reinterpreta la realidad en clave revolucionaria y se usa como herramienta para una nueva comprensión de la realidad. Estas palabras actúan como *tabúes* según la nomenclatura usada por Voegelin, es decir, instrumentos para la eliminación de las herramientas necesarias para la interpretación de la realidad. La persona que no respeta este nuevo lenguaje y se empeña a usar las palabras que han «sido objeto de la prohibición» deberá ser «socialmente boicoteada y, si es posible, expuesta a la difamación política» (*ibid.*: 171). En esta *damnatio memoriae* cae todo lo que contradice el relato nacionalista, incluyendo autores, obras y realidad histórica. Se impone una comprensión de la realidad que descalifica continuamente los intentos de los que se oponen al nuevo proyecto nacional. También Billig (2002: 71-72) coincide en este aspecto, subrayando cómo el nacionalismo se posiciona en la lucha para la hegemonía del relato histórico, creando así un nosotros en el cual identificarse a través de la construcción de un pasado donde aparece un *nosotros* definido y único. El motor de la superioridad moral es fundamental para poner en marcha una revolución, un cambio de paradigma histórico. De este modo se puede evitar reconocer una legitimidad cualquiera a los fines de los demás. Se puede obviar tomarlos en consideración porque en su misma existencia no conducen al objetivo que históricamente está determinado. Esta

---

<sup>7</sup> Señala Brubaker (2012: 16-17) que el lenguaje religioso y el lenguaje nacionalista suelen intersectarse, alimentándose mutuamente.

comunidad de salvados es *ya* la presencia del nuevo mundo en la historia. Su presencia indica la inminencia de un desenlace. Explicado con las palabras de Fichte (1984: 266): «Tiene que ocurrir algo [...] tiene que ocurrir ahora [...] tiene que ocurrir algo radical y decisivo». La nación es algo que se impone en la realidad por la fuerza mesiánica de los que ya vislumbran en su interioridad la aparición de un ente superior. De este modo, el mundo queda dividido en dos, psicológica y fácticamente. En su versión más exacerbada, el nacionalismo reinterpreta el mundo entre un nosotros y un vosotros. La comunidad de los que han reconocido ser salvados y los que son del mundo.

Todos estos elementos generan en los integrantes «la intensa sensación de vivir en medio de una revolución en marcha» (Talmon, 1960: 3), una «actitud consciente que desde la Revolución francesa se ha hecho cada vez más común entre la humanidad (Kohn, 1949: 23). Según Billig (2002: 44), la vida ordinaria se presenta así como banal y ordinaria, mientras que el nacionalismo ofrece la *extraordinariedad* de su carga emotiva. Kant ha definido este estado psíquico colectivo como «entusiasmo» (Kant, 2000: 22) para subrayar la fuerza de atracción sin un supuesto interés particular que mueve a las personas. El entusiasmo *puro* en terminología kantiana (hoy se diría impropriamente *idealista*) que provoca el vislumbre de un nuevo mundo finalmente libre y sin opresión incapacita para reconocer que la realidad es más compleja y se resiste a los cambios repentinos: «Ninguna idea ensalza más al espíritu humano ni incita más al entusiasmo que la de un talante moral puro, talante que venera ante todo al deber, que lucha contra las innumerables calamidades de la vida e incluso contra sus más seductoras tentaciones y que, no obstante, triunfa sobre ellas» (*ibid.*: 22-23).

El entusiasmo permite generar la fuerza necesaria para enfrentarse a una realidad todavía inmadura. Manifiesta la superioridad moral, pues la acción está vaciada de contenido particular por el entusiasmo, pero más aún es el elemento que más es reconducible a la tenacidad de la revolución. Hay que considerar que, a cuantas más dificultades más clara es la percepción de opresión y más se hace evidente la necesidad de un esfuerzo ulterior. De algún modo, la resistencia que opone la realidad tiene más de nutritivo que de debilitante para el nacionalismo. Es la prueba de que urge un cambio radical frente a la ignorancia y pasividad de los agentes que se resisten. Además, si la resistencia al mundo prefigurado es tan intensa es porque lo que se espera es de tal valor que supera realmente todo tipo de imaginación posible. En realidad, aquí se prefigura una lucha que es más bien mística que humana. Las fuerzas que impiden el surgimiento de la nación no pueden no pertenecer a un mundo *espiritual* que se opone al bien esperado. La lucha por la nación se reviste así de todo un imaginario simbólico procedente del aspecto religioso de batallas entre mundos invisibles que caracterizan la interpretación de las fuerzas en juego. Si

alguien es incapaz de reconocer todo el bien que se espera y se opone con tanto vigor al advenimiento de un bien que es claramente el bien *de todos*, entendidos como unidad nacional, entonces su oposición es la oposición del *mal* que odia el bien, aunque este sea fácilmente reconocible. Su derrota es necesaria y quien realizan dicha tarea son realmente los santos que se oponen al mal<sup>8</sup>. Esta dinámica tiene profundas repercusiones psicológicas. Si por un lado la resistencia de la realidad retroalimenta la necesidad del esfuerzo personal, cada vez más se hace patente que lo que está en juego no es una simple batalla política, sino la transfiguración del mundo. Esta vivencia crea unos ciclos emotivos euforia-depresión que están sujetos a la consideración de cuán próxima parezca la resolución final del asunto. Giddens (1985: 196) inserta esta vivencia en lo que denomina la ruptura de la «seguridad ontológica», es decir, el exponencial crecimiento de la ansiedad cuando los individuos se enfrentan a dilemas existenciales en contextos disruptivos. La gestión emotiva es decisiva en toda revolución y es la tarea de la élite intelectual-política que direcciona el movimiento revolucionario una vez convertido en fenómeno de masa. Aquí es importante subrayar la importancia de la retroalimentación espontánea del circuito opresión-euforia. Cuanta más dificultad para el objetivo de la creación nacional, más aparecerán fuerzas que perpetuarán la revolución. La opresión es signo de que algo *debe* ocurrir y síntoma de la urgencia del cambio. Como para los ebionitas, la opresión es la condición de continuación del ensueño mesiánico. Por esta razón, el nacionalismo requiere de las fuerzas más vivas y dinámicas de la persona orientándolas hacia la nación. El vaivén emotivo con respecto al próximo futuro le encierra en un ciclo sobre el cual es difícil racionalizar. Pero más aún, al ser nacionalismo una respuesta totalizante a una cuestión que trasciende la situación política —siendo fundamentalmente, como se ha dicho, una resolución del problema del mal en el *kosmos*— se aplica directamente a la vida más íntima del hombre. En un proceso lento pero inexorable; el ciclo emotivo que la persona vive en su propia piel permitirá el traslado de lo universal a lo particular y de lo nacional a lo personal en el sentido que lo *nacional* será la solución a los problemas más acuciantes del hombre, que se relacionan, en definitiva, con el sentido del mal y de la existencia. En un contexto en el cual las fisuras simbólicas del hombre se convierten en grietas cada vez más difíciles de conciliar con la existencia fáctica, el nacionalismo otorga significado a algo que, por las circunstancias posmodernas, cada vez más carece de significado. El nacionalismo en tiempos posmodernos es uno de los últimos residuos de

---

<sup>8</sup> Billig (2002: 137) retoma los estudios sobre la personalidad autoritaria de Adorno para aplicar al nacionalismo la tendencia de buscar la seguridad de una cosmovisión en la cual los otros *malos* pueden ser odiados y nosotros los *buenos* amados.

significado. Se trata del fenómeno descrito por Giddens (*ibid.*: 218) del refugio por la identificación con el objeto (*object-identification*) a través de la influencia de líderes carismáticos que produce una identificación con una fuerte dependencia afectiva. El flujo incesante de noticias, con su crónica detallada de los sucesos minuto por minuto, agravia lo que Toynbee denomina «cisma en el alma» (Toynbee, 1957: 385), una grieta espiritual interna. Los cambios pueden ser prácticamente en tiempo real sin tiempo para ser procesados y elaborados. La estimulación continuada genera una tensión que a largo plazo parece insostenible. Según Toynbee, los dos polos de esta situación son el abandono y el autocontrol. El flujo emotivo del nacionalismo puede aplicarse a estos dos momentos. El abandono coincidiría con el momento depresivo; debajo de la seguridad de la victoria última se esconde la confianza en el determinismo histórico debido por Dios o por la historia. El autocontrol, en cambio, coincide con el momento eufórico en el cual se manifiesta el esfuerzo y el voluntarismo para aproximarse a la etapa nacional de la historia. Esta incongruencia vital se manifiesta prácticamente en todos los ámbitos de la posmodernidad: «El resultado es una mezcla de tradiciones incongruentes y una combinación de valores incompatibles» (*ibid.*: 390), que es algo muy propio de los tiempos posmodernos. El nacionalismo cumpliría la categoría de «utopía» que viene a reemplazar «el cosmos espiritual interno» (*ibid.*: 392) para ofrecer una salida futura a la angustia, ya insoportable, del tiempo presente.

#### IV. PROGRESO HACIA LA NACIÓN

La atracción por los ideales promovidos por el nacionalismo suele coincidir y superponerse con otros elementos de la cosmovisión del presente histórico. En este sentido, el mito del progreso enlaza con la herencia religiosa del nacionalismo judaico, poniendo en marcha en la historia su realización. El progreso es la imagen secularizada de la providencia en la historia que antes se ha señalado como el elemento más influyente en el determinismo histórico que caracteriza el nacionalismo. El curso de la historia con sus contradicciones intrínsecas necesita una interpretación por parte de aquellos que encarnan el futuro de la historia incoado en el presente, los *viri spiritualis*. La nación, en este sentido, es una proyección histórica de algo que progresivamente se ha venido gestando y que ha brotado como primicia en los hombres que primeramente la han sabido reconocer en sí mismos. Por cuanto la fuerza de atracción de la idea del progreso se apoya en una serie de premisas que ahora no procede profundizar, como la traslación de las leyes físicas al mundo histórico, su gran atractivo consiste en ofrecer una salida a la angustia del tiempo presente y, más en general, a la *condición humana*, a la cual me he remitido de forma

ocasional en este trabajo. Me refiero, en particular, a la experiencia del mal y de la falta de sentido vital que la posmodernidad ha aumentado exponencialmente con la destrucción de los macrorrelatos. La idea de progreso resulta todavía muy atractiva porque consigue aplazar en el futuro la resolución de un problema actual. La evocación del progreso concretado como construcción nacional «ha venido a reemplazar, como centro de movilización social, a la esperanza de felicidad en otro mundo» (Bury, 2009: 10). La nación como sucedáneo de la ciudad celeste de agustiniana memoria es la irrupción en la historia de lo divino con el consecuente trasvase de significado del ámbito religioso al secular (Hayes, 1960: 164).

En relación con el progreso, además de las aportaciones de autores clásicos como Condorcet, Saint-Simon o Comte, es de fundamental importancia la aportación de Kant. Acerca de la vinculación de Kant con el nacionalismo ha habido mucho debate académico entre la interpretación de Kedourie (1988), Berlin (1960, 1998) y Gellner (2008). La visión de un Kant protonacionalista parece forzada, así como hablar de una total desconexión entre la obra de Kant y sus discípulos, en particular Herder y Fichte. Es cierto que el concepto de nación «participa, de forma colectivizada, del principio kantiano de la libertad moral de los individuos» (Rivero, 2017: 95) y la huella kantiana sobre el nacionalismo, por lo menos en este ámbito, es patente. Menos evidente es la cuestión del progreso, insertada en la posible síntesis entre cosmopolitismo y nacionalismo, cuya compatibilidad es perfectamente posible (*ibid.*: 102). De todos modos, resulta importante subrayar algunos aspectos del progreso kantiano en clave de construcción del imaginario nacionalista: el progreso como línea asintótica y como evolución moral.

El progreso de la especie humana, según Kant, se extiende hacia el infinito y «se aproxima incesantemente a la línea de su destino» (Kant, 1964b: 116) a modo asintótico, es decir, aproximándose continuamente a su realización en un tiempo infinito. Como la revolución, el nacionalismo encuentra su fracaso en la realización de la misma. Demasiada distancia se interpone entre lo esperado y su concreción, a tal punto que la clave del éxito reside en generar continuamente nuevas formas de interpretar la nación y su mitología. De hecho, ninguna concreción natural o social puede contener la realización mesiánica del nacionalismo. Por esto, la nación es un sujeto que continuamente debe recrearse para poder mantener la tensión necesaria entre los integrantes del ensueño. La fuerza revolucionaria del nacionalismo se encuentra en el mito del progreso aplicado a la construcción nacional, cuya última y más completa realización no puede sino darse en la línea asintótica de la historia. El concepto de revolución en marcha que se ha mencionado anteriormente tiene en el mito del progreso su aliado más potente, capaz de crear un verdadero «estado de espíritu de la gran mayoría de un pueblo» (Kohn, 1949: 27).

En relación con el concepto de progreso entendido como evolución moral la aportación de Kant es fundamental, pues la relación entre historia y razón moral es muy íntima: «Lo que uno quiere por mandato de la propia razón moral imperativa, debe hacerlo y, consiguientemente, también puede hacerlo pues la razón no mandará nunca lo imposible» (Kant, 1991: 44). La realización moral en la historia aparece como un imperativo, al punto que Kant introduce la noción de *quiliasm* (Kant 1989: 57), es decir, de una plenitud futura que debe acontecer. Si la razón manda en forma de *deber*, el imperativo categórico no podría mandarlo si no hubiese una posibilidad de realización que Kant, como se ha visto, coloca en el fin de la historia. El deber se presenta como la introyección del determinismo histórico en la voluntad de los *vir* *spiritualis*. En ellos, la adhesión a la fe en el progreso hacia la realización nacional constituye un deber moral, siendo esta adhesión la prefiguración del cumplimiento colectivo de este *deber* a nivel nacional. Es bien sabido que según Kant la capacidad de «cumplir con su deber de un modo absolutamente necesario» (2000: 18) es algo realizable solamente en la dimensión universal de la humanidad y no en lo particular. En la dimensión moral kantiana juega un papel fundamental también el concepto de autonomía moral de los individuos que, en el caso de la nación, se aplica directamente a su forma colectivizada. La autodeterminación nacional es la concreción de la autonomía moral en un sujeto político soberano. Por esto se asiste «a una transformación de la noción de autonomía moral individual en autonomía moral de la nación, de la voluntad individual en la voluntad nacional, a la cual los individuos deben someterse, con la cual han de identificarse y de la que deben ser agentes activos, entusiastas y obedientes» (Berlin, 1998: 247).

En lo moral que constituye la nación conviven el absoluto del imperativo categórico y la realización *trascendental* de la misma. Es decir, el cumplimiento perfecto de lo moral se puede dar solamente en la nación (como más tarde afirmará más llanamente Hegel); sin embargo, la nación vive *moralmente* en aquellos que son ya capaces de no experimentar la distancia entre su voluntad y el cumplimiento del deber desinteresado para la construcción de la misma. Mejor dicho, su voluntad particular se ha trasfigurado para ser anticipación de la necesidad moral de la nación cuando esta, según el designio de la historia, será capaz de mostrarse como agregada y generalizada como nación. Por esto, la nación con todo su imaginario simbólico puede hablar a través de unos hombres que representan el pueblo. La nación se encarna así primeramente en este grupo de hombres que por su moralidad han entregado su vida a la causa de la nación. La admiración que despiertan su dedicación y capacidad de sacrificio será fundamental para dar lugar al contagio mimético con aquellos que todavía no han asumido el *deber* nacional.

De todos modos, el *ya pero no aún* mesiánico del nacionalismo es una condición psíquica que difícilmente tiene duración en el tiempo. La línea asintótica del progreso es una espera difícil de soportar para los que ya han asumido el *deber* nacional. Frente a la frustración por la lentitud de los procesos históricos, bien pronto la violencia del mundo que se resiste a cambiar requerirá una dosis creciente de enfrentamiento, fruto de la rabia y de la frustración por una vida real que se ha hecho insoportable. La falta de coincidencia entre el mundo interior ya realizado y el mundo exterior deficiente se convierte rápidamente en una mezcla explosiva. Cuando el nacionalismo se ha convertido en un fenómeno de masa, es decir, con el surgimiento de una masa crítica que puede denominarse *pueblo*, el concepto revolucionario de soberanía popular ya puede desplegar con fuerza. El nacionalismo sería inconcebible sin este concepto (Kohn, 1949: 17), que ya había estado gestándose antes de la Revolución francesa, pero que tuvo su más acabada realización en esta. La soberanía popular tiene la más profunda raíz ontológica en la realización moral de la nación en los corazones de unos elegidos. Solamente estos pueden erigirse en pueblo en un solo momento volitivo. Su acción no es particular porque sus voluntades ya coinciden perfectamente con lo que *debe* ser el mundo y, en concreto, la nación que debe surgir. Por esto son soberanos y pueden reclamar el cambio necesario para el surgimiento de la nación. Aquellos hombres en cuyo pecho ardía la prefiguración del mundo nuevo, los hombres espirituales son ahora un pueblo desde el momento en el cual se han *reconocido* (a modo gnóstico como se verá a continuación) y se han unido. Es la aparición de un «yo completamente nuevo» que es el «yo nacional y generalizado» (Fichte, 1984: 258). La aparición del pueblo-Mesías es la fase consciente del nacionalismo moderno. Aquel Dios que se había revelado en distintos modos a lo largo de la historia habla ahora por boca de estos hombres: la voz de Dios es ahora la voz del pueblo. El nacionalismo, dirá Fichte, es la «vida divina que irrumpe en nosotros [...] en que no se pierde nada de lo que ocurre en Dios» (*ibid.*: 157). Por esto, si el nacionalismo no triunfa no es solamente una derrota de una opción política. Lo que está en juego en el nacionalismo es mucho más. Es la redención del tiempo histórico que *debe* cambiar, es el triunfo sobre la experiencia de mal que el hombre sufre en su condición terrenal. Si el pueblo-Mesías no realiza su redención, «se hunde también con vosotros toda la humanidad sin esperanza de una restauración futura» (*ibid.*: 269). Habiéndose autoinvestido de una misión colectiva improrrogable, la referencia continuada al pueblo tiene un valor mágico para los integrantes del sueño nacionalista. En esta palabra se concentra todo el largo proceso de surgimiento de una voluntad, finalmente moral, capaz de redimir los oprimidos. Cuando el pueblo habla resuenan todos los largos siglos de ignorancia y esclavitud que el progreso ha ido puliendo lentamente y redimiendo para que

finalmente hoy se pueda escuchar la voz que proclama la liberación. El pueblo es el *nosotros* que se ha divinizado en la etapa última del progreso histórico.

## V. EL NACIONALISMO COMO RELIGIÓN SECULAR

Como fenómeno trasladado a la posmodernidad, el nacionalismo del siglo XXI es fruto de la ruptura de los mecanismos tradicionales de formación identitaria. La religión es un elemento fundamental para la formación de la identidad (Bell, 1994: 143) y su relación con el nacionalismo es muy estrecha, pues antes de la aparición del nacionalismo en época moderna la religión era la gran fuerza dominadora a nivel cultural y social (Kohn, 1949: 26) y a partir de ese momento la secularización, ciertamente también por otras causas, ha sido constante. Aun cuando el hombre posmoderno participe de un imaginario desacralizado en el cual se concibe como arreligioso, «se sigue comportando religiosamente, sin saberlo» a través de una «mitología camuflada y numerosos ritualismos degradados» (Eliade, 2018: 149). Por esta razón, van mal encaminadas las críticas metodológicas (Santiago, 2009: 400) que infravaloran la importancia de los rituales y mecanismos del nacionalismo como religión secular para la integración social. Como se ha afirmado anteriormente, el estudio del nacionalismo debe sondear más el imaginario simbólico que los datos analíticos. Por esta razón, planteo la hipótesis de que el nacionalismo es una trasposición de elementos propios del ámbito cristiano, es decir, un factor de secularización muy potente en sociedades históricamente tradicionales. Hay que decir que la aparición del cristianismo ha supuesto que la tendencia del poder político a divinizarse quedara injustificada bajo razón de idolatría. Según Voegelin (2006: 125) lo que «hacia al cristianismo tan peligroso era su *desdivinización* radical y absoluta del mundo», haciendo imposible cualquier analogía directa entre poder temporal y poder divino y, más aún, la divinización del poder político. El intento de aplicar una teología imperial a la nueva religión cristiana se frustró rápidamente. Ningún monarca y por supuesto ninguna nación podía pretender ser la representación directa de la divinidad, tampoco en un sentido remoto como intentó Eusebio de Cesarea a través del paralelismo entre la *pax* augusta y la paz de Cristo (*ibid.*: 129). En definitiva, ya con el concilio de Nicea (325 d. C.), las implicaciones teológicas de la Trinidad impedían que se pudiese «aplicar a la [misma], sin más, el concepto profano de monarquía, y por ende que un monarca imperial representase la trinidad divina» (Peterson, 1999: 69). La justificación del poder y de la unidad gubernamental que solían remitirse a categorías religiosas, considerando al soberano una emanación del mundo superior, ya resultaba imposibles. Los ejemplos de esta trasposición mítica son numerosos, como el

de Akenathon en el antiguo Egipto, donde se funden los conceptos de mundo e imperio, dios y monarca (Voegelin, 2014: 39). En Roma ocurría algo parecido; primero con los apóstoles y finalmente con la polémica de san Agustín contra la religión política romana se asentaban las bases de unas categorías políticas que desacralizaban el poder. En sentido estricto, «la religión política carece de verdad alguna» (Ratzinger, 2011: 87), pues es simple instrumento funcional para la legitimación del poder. Su importancia no estriba en la verdad que revela, sino en servir correctamente a los fines de justificación del soberano. La religión política se funda así en una «canonización de la costumbre en contra de la verdad (*ibid.*), mientras que la fe cristiana libera la verdad de la constricción de la costumbre (*ibid.*: 91). Justamente en esta costumbre que se eleva a categoría revelada hace hincapié el nacionalismo. Los rasgos naturales del pueblo (idioma, tierra, historia) son elevados a manifestaciones de un plan providencial histórico para el surgimiento de la categoría nacional. El más importante efecto del cristianismo sobre esta tendencia histórica de divinizar las categorías nacionales ha sido el proceso de *desnacionalización* (Gilson, 1965: 35) en la medida que la pertenencia natural del cristiano a la nación se subordina a la primera adhesión de fe, que también es una *ciudad* en los términos agustinianos. La nación, así como la comunidad de nacimiento, por cuanto digna de amor en su propio orden, resulta ser una realidad pasajera y caduca e incapaz de contener la divinidad. El cristianismo como religión, a pesar de los intentos a lo largo de la historia, se ha resistido a ser subsumido por la analogía con el poder político. La relativización de toda realidad terrenal, incluida la pertenencia natural a un lugar de nacimiento, se ha manifestado tempranamente en la historia del cristianismo. Para clarificar este asunto se debe hacer referencia a la relación entre los dos órdenes de la naturaleza y de la gracia. Esta relación se apoya en un equilibrio cambiante pero clarísimo: la acción perfectiva de la gracia sobre el orden natural tiene un límite vinculado a la realidad histórica, por lo menos antes del fin de la misma. En este sentido, san Agustín explica el sentido de las dos ciudades, la de Dios y la terrena: por debajo de los vaivenes históricos, la providencia divina conduce cada una de ellas a sus destinos últimos, que no son más que el cielo y el infierno (Agustín de Hipona, 2007: 140). A la luz de estas consideraciones, la línea del progreso asintótico de corte kantiano no es más que la predestinación providencial de Dios en la historia, que supera las aparentes contradicciones de la historia.

Por esta razón, en el nacionalismo se encuentran ciertos rasgos de un retorno a la construcción mítica y religiosa de las realidades naturales que el cristianismo había impedido, como se ha comentado, por la relación entre gracia y naturaleza y por la imposibilidad de trasladar, a modo ejemplar, una trinidad divina a las realidades políticas. Este proceso de desacralización de

toda realidad terrena parece revertirse en la modernidad filosófica cuando la nación es más bien el fruto de una hipóstasis de Dios en la historia, una irrupción súbita e irrefrenable que debe manifestarse por lo que es. La repetición del patrón precristiano de divinización de la realidad política vuelve otra vez en el nacionalismo; por esto, en la nación «ha hecho aparición lo divino» y en esta debe encarnarse la «eternidad terrena» (Fichte, 1984: 162). Lo eterno no está desligado de lo terreno y no «empieza más allá de la tumba, sino que se introduce en su propio presente» (*ibid.*: 82-83). Por esta razón, se equivoca Smith (2000: 203-204) cuando afirma que el nacionalismo tiene unas preocupaciones con un alcance relativamente local y solamente quiere «rectificar una anomalía concreta», pues a diferencia del milenarista, este solamente quiere librar a su país de «gobernantes extranjeros y corruptos» y no pretende «librar a la tierra de toda corrupción». Tampoco la afirmación que el nacionalismo sea hoy un asunto de burgueses cultos y urbanos mientras que el milenarismo se dirigía a pobres y periféricos (*ibid.*: 205) resulta esclarecedora: la secularización de la modernidad es un asunto propiamente burgués. Sin necesidad de traer Marx a colación, la explicación weberiana (Weber, 1998: 139) de la llamada a una vocación que permite descubrir la llamada divina (la «causa» en términos de Voegelin) junto al aburrimiento de la seguridad burguesa describe el motor revolucionario del *bourgeois*. La fuerza de atracción del nacionalismo reside en la capacidad de trasladar en la cuestión nacional los anhelos y las esperanzas de plenitud del hombre. En cambio, postergando la perfección en un tiempo futuro por obra de la gracia y no por méritos de la naturaleza la religión cristiana ponía una barrera a cualquier intento de realización mesiánica en la historia.

Pero, ¿cómo ha sido posible el surgimiento de una nueva divinización de las categorías políticas desactivadas anteriormente por la aparición del cristianismo? Ratzinger (2011) y Voegelin (2014) coinciden en atribuir el surgimiento de categorías más propiamente precristianas a la influencia de la gnosis y la puesta en marcha de una revolución gnóstica. La esencia de la gnosis es la radical oposición al estado presente de la naturaleza y la titánica tarea de su recreación. La insatisfacción de la condición presente es entonces el motor de la revolución gnóstica. En este sentido se puede hablar de una patología del alma o estado patológico peculiar del espíritu (Voegelin, 2006: 170), dado que la insatisfacción alcanza la misma condición del ser: todo debe cambiar para poder dotar la condición intramundana de un carácter salvífico. El surgimiento de la nación se postula como una nueva condición del ser que irrumpe en la historia. Como se ha visto anteriormente, es lo divino que se hace terreno. Cuando este proceso se pone en marcha en la posmodernidad el sentido de desarraigo debido a la ruptura simbólica del hombre conduce a estados de ánimo que son de profunda insatisfacción ante el mundo. Ahora bien, la revolución

gnóstica permite superar la angustia presente y cargar de significado la actividad intramundana. El sacrificio por la nación es entonces el medio para eternizarse delante de una interpretación del mundo en la cual sobresale su absoluta limitación y falta de trascendencia. El esquema de revolución gnóstica que sugiere Voegelin (*ibid.*: 165-168) ayuda a clarificar el proceso: la primera fase, como se ha visto anteriormente, es encontrar una causa. El nacionalismo proporciona la creación de un Estado para una nación; el recurso a la mitología nacional para perfeccionar una unidad estatal ya existente, o la separación de una porción de una antigua nación para crear un nuevo Estado. En este sentido, tanto la religión como el nacionalismo recurren al mito para explicar el origen y los valores del grupo para alcanzar la legitimación de la causa (Sutherland, 2017: 17). Más allá de su razón de verdad, el mito supera la dicotomía religioso-secular para ofrecer una narrativa fundacional y funcional a los grupos sociales (Chernus, 2017: 93-94). La fuerza de esta causa mitológica es el anclaje, aun degradado, con las realidades naturales del hombre. La repetición de la causa como solución a los problemas actuales encontrará un público cada vez más amplio para escuchar. La integridad y la coherencia de los promulgadores de la causa (los *viri spiritualis*) irá conformando la opinión entre los oyentes de la integridad, celo y santidad de los postuladores. Su indignación frente al estado presente es signo de su profunda bondad, pues pocas personas son capaces de indignarse a tal punto por la presencia del *mal* en el mundo. Pronto la causa de este mal será atribuida al gobierno establecido o a los otros elementos opresores de la nacionalidad que se ha gestado en los tiempos anteriores y que finalmente ha podido canalizar su descontento. La solución que se propone es la subversión del orden actual y el surgimiento redentor de la nueva nación. La obra de persuasión se consolida cuando se explica la capacidad de la clase dirigente de atribuir el surgir de la nueva conciencia nacional a una cierta capacidad o revelación que otros todavía no han alcanzado. De ese modo, la separación entre el mundo que no entiende y los que han reconocido la llegada de la nueva etapa histórica es insanable: el nosotros y el vosotros ha aparecido y será llevado a sus últimas consecuencias. La impermeabilidad del nuevo grupo, incommovible a la argumentación, es reforzada por dos instrumentos ulteriores. Por un lado, la aparición del *koran*, es decir, uno o más textos capaces de codificar la verdad y orientar la interpretación de la realidad. Por la otra, la prohibición de preguntar (Voegelin, 2014: 89), que impide que el análisis crítico de las premisas de la acción y de la mitología que se le asocia.

Pero el principio de realidad es más fuerte que cualquier intento de transformación, y la revolución gnóstica, incluso aplicada al nacionalismo, se limita a una «satisfacción de una fantasía» (*ibid.*: 139). De este modo, el nacionalismo occidental es una *inmanentización* de la religión en sociedades que han

abandonado sociológicamente la fe cristiana a modo de consuelo intramundano. El mundo vuelve a divinizarse y la «costumbre», en sentido agustiniano, se pervierte al asumir la forma propia de un culto y de una idolatría. La adhesión al nacionalismo permite establecer la sacralidad de una comunidad intramundana que se presenta como *ekklesia*, es decir, comunidad de salvados que reclaman la unión política para establecer el reino de Dios.

La nación ya puede contener enteramente lo religioso. En esta comunidad se produce el sacrificio salvífico en los integrantes de la nación que sufren por no ser todavía una nación, siendo víctimas de las injusticias de los opresores; se celebra una liturgia mística a través de lo estético de las manifestaciones y de los efectos escénicos que exhiben el amanecer del mundo nuevo; los rituales de la bandera, las procesiones, los héroes, los templos (Hayes, 1960: 166-167); aparecen los sacerdotes de la nueva religión que offician los cultos a personalidades reinventadas y mitos nacionales; los libros sagrados con sus profetas que anuncian la inminencia del *eschaton*; la historia del pueblo se reconfigura según el marco interpretativo del éxodo y del carácter del pueblo en marcha; surgen los profetas que retroalimentan la esperanza delante de los fracasos temporales y hacen alarde de vivir ya como si el nuevo mundo hubiese llegado; se afianza un cuerpo místico que corresponde al número de las personas afiliadas a la causa que necesita un Estado visible; surge la cabeza del cuerpo, en sentido paulino, que suele ser uno o más líderes. Las analogías son múltiples, pero la más potente es la de *ekklesia* o comunidad intramundana. La pertenencia al grupo social, más en tiempos de ruptura posmoderna de los vínculos naturales de pertenencias, es un sucedáneo de la identidad social. Así se explica también la impermeabilidad a argumentos racionales y la incapacidad de realizar las contradicciones internas del movimiento. La cerrazón se debe ciertamente al haber dividido el mundo entre los de *dentro* y los *fuera*. Pero hay algo más: esto podía ser válido y explicativo de esta realidad en la modernidad. En la posmodernidad el desarraigo es el elemento fundamental y lo que está en juego no es solamente una idea política. Toda la existencia de la persona gira alrededor de su nueva religión que suple a las demás pérdidas identitarias. De un modo inconsciente, este sabe que sin el ensueño nacionalista todo su mundo simbólico se desplomaría y la realidad le parecería totalmente insoportable. En cierto modo, el nacionalismo es lo último que le queda antes de la *línea* heideggeriana (Heidegger, 1958: 7)<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> «La línea se llama también “meridiano cero” [...]. El cero es el índice de la nada, y más aún de la nada vacía. Allí donde todo se siente impulsado hacia la nada reina el nihilismo. En el meridiano cero se acerca a su perfección. Aceptando una expresión de Nietzsche, usted entiende por nihilismo el proceso determinado por “la devaluación de los valores supremos”. La línea cero posee, como meridiano, su zona».

## VI. ULTIMAS CONSIDERACIONES ENTRE RELIGIÓN Y NACIONALISMO

Como religión secular, el nacionalismo requiere la sumisión de la religión a las necesidades de la nueva construcción política. La uniformidad nacional bajo los signos míticos que se han creado no contempla disconformidad con los intereses nacionales. En este sentido, el cristianismo es un gran obstáculo, pues es un elemento que se resiste a la nueva configuración, ya que requiere para Dios una obediencia interior que ninguna institución humana puede ni remotamente exigir. La transformación del cristianismo a religión nacional es un proceso largo que en el mundo protestante ha sido más fácil con la introducción de la Reforma (Castellano 2016: 155)<sup>10</sup>. Si a esto se añade la capacidad exponencial que hoy la tecnología permite para poner en marcha una *causa* a modo de revolución gnóstica, se entiende fácilmente el éxito del nacionalismo posmoderno. Los líderes nacionalistas pueden ofrecer una comprensión de la realidad simplificada generando la sensación de injusticia que se trasmuta en un estado de ánimo propio de la revolución en marcha.

La cuestión de fondo es que no es admisible la existencia de una competencia por la posesión de la conciencia del individuo; el cristianismo desacralizando el mundo ha impedido al poder político exigir al hombre un culto divino para las realidades temporales. Sin embargo, la religión es una fuerza que no puede quedar fuera de la construcción del Estado nacional. Afirma Hegel que cuando la comunidad eclesial lleva a cabo actos de culto y tiene a su servicio individuos que son también ciudadanos, «sale de lo interno a lo mundano y con ello al ámbito del Estado, poniéndose de este modo *inmediatamente* bajo su ley» (Hegel, 2010: 243). Frente a una Iglesia «que reclama una *autoridad* ilimitada e incondicionada», el Estado tiene que hacer valer «el derecho formal de la autoconciencia a la visión propia, a la convicción y en general al pensar de lo que debe valer como verdad objetiva» (*ibid.*: 248). La Iglesia visible puede existir solo como herramienta al servicio de la construcción nacional, pero nunca como autoridad desligada de los fines nacionales, pues frente a las «iglesias *particulares*» el Estado es la «*universalidad* del pensamiento, el principio de su forma, y lo trae a la existencia» (*ibid.*: 249). Como afirma Gentile (2006: 16), la sacralización de lo político se arraiga en la divinidad del Estado finalmente independiente de la

---

<sup>10</sup> Señala Castellano que en el ámbito protestante la Iglesia «en cuanto organización es una asociación privada que puede adquirir relieve público solo en virtud del Estado. Una asociación entre muchas, que el poder temporal puede “reconocer” y regular. Se convierte así en una “Iglesia” *de* Estado, “dependiente” de este en su ser y la legitimidad del ejercicio de su obrar».

consagración de la Iglesia. Por esto, el nacionalismo como religión secular es el mejor aliado de la forma moderna del Estado y, de algún modo, su culto más acabado.

### Bibliografía

- Agustín de Hipona (2007). *La ciudad de Dios*. Madrid: Biblioteca de Autores Clásicos.
- Aristóteles (1988). *Política*. Madrid: Gredos.
- Bauckham, R. (2003). The origin of the Ebionites. En P. J. Tomson y D. Lambers-Petry (eds.). *The image of the Judaeo-Christians in Ancient Jewish and Christian Literature* (pp. 162-181). Tübingen: Mohr Siebeck.
- Bell, D. (1994). *Las contradicciones culturales del capitalismo*. Madrid: Alianza.
- Berlin, I. (1960). Review of Elie Kedourie. *Nationalism, Oxford Magazine*, 1.
- (1998). *The Sense of Reality. Studies in Ideas and their History*. London: Chatto and Windus.
- Billig, M. (2002). *Banal Nationalism*. London: Sage.
- Brubaker, R. (2012). Religion and nationalism: four approaches. *Nations and Nationalism*, 18 (1), 2-20. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1469-8129.2011.00486.x>.
- Bury, J. (2009). *La idea del progreso*. Madrid: Alianza.
- Canals Vidal, F. (1969). El reino mesiánico. *Verbo*, 71-72, 85-98.
- (2003). *Los siete primeros Concilios*. Barcelona: Scire.
- Castellano, D. (2016). *Martín Lutero. El canto del gallo de la Modernidad*. Madrid: Marcial Pons. Disponible en: <https://doi.org/10.1387/pceic.16809>.
- Chernus, I. (2017). Reflections on the study of national myths. *Implicit Religion*, 20 (1), 90-104. Disponible en: <https://doi.org/10.1558/imre.31189>.
- Dawson, C. (2007). *Los orígenes de Europa*. Madrid: Rialp.
- Eliade, M. (2018). *Lo sagrado y lo profano*. Barcelona: Austral.
- Fichte, J. G. (1984). *Discursos a la nación alemana*. Buenos Aires: Orbis.
- (2011). *El destino del hombre*. Salamanca: Sígueme.
- Gellner, E. (2008). *Naciones y nacionalismo*. Madrid: Alianza.
- Gentile, E. (2006). *Politics as religion*. Princeton: Princeton University Press.
- Giddens, A. (1985). *A contemporary critique of historical materialism. The nation-state and violence*. Cambridge: Polity Press.
- Gilson, E. (1965). *La metamorfosis de la ciudad de Dios*. Madrid: Rialp.
- Hayes, C. J. L. (1960). *Nationalism: a religion*. New York: The Macmillan Company.
- Hegel, G. W. F. (2010). *Líneas fundamentales de la filosofía del derecho. Lecciones de la filosofía de la historia*. Madrid: Gredos.
- Heidegger, M. (1958). *Sobre la cuestión del ser*. Madrid: Revista de Occidente.
- Hobsbawm, E. (1983). *La invención de la tradición*. Barcelona: Crítica.
- Joaquín de Fiore (1995). *Introduzione all'apocalisse*. Roma: Viella.
- (2002). *Tractatus super quattuor Evangelia*. Roma: Istituto Storico Italiano per il Medioevo.
- Jones, F. S. (1995). *An Ancient Jewish Christian Source on the History of Christianity: Pseudo-Clementine Recognition*. Atlanta: Scholars Press.

- Kant, I. (1964a). Reiteración de la pregunta de si el género humano se halla en constante progreso hacia lo mejor. En E. Estiù (ed.). *Filosofía de la Historia*. Buenos Aires: Editorial Nova.
- (1964b). Sobre el libro *Ideas para una filosofía de la historia de la humanidad* de J. G. Herder. En E. Estiù (ed.). *Filosofía de la Historia*. Buenos Aires: Editorial Nova.
- (1989). Idea de una historia universal en sentido cosmopolita. En E. Ímaz. *Filosofía de la Historia*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- (1991). *Antropología en sentido pragmático*. Madrid, Alianza Editorial.
- (2000). *Teoría y práctica*. Madrid: Tecnos.
- Kantorowicz, E. H. (2012). *Los dos cuerpos del Rey. Un estudio de teología política medieval*. Madrid: Akal.
- Kavka, M. (2004). *Jewish Messianism and the History of Philosophy*. New York: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511499098>.
- Kedourie, E. (1988). *Nacionalismo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Kohn, H. (1949). *Historia del nacionalismo*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Kunkel, W. (1999). *Historia el derecho romano*. Barcelona: Ariel.
- López Atanes, F. J. (2013). Estudio introductorio: el carácter del Estado europeo moderno. En M. Oakeshott. *Lecciones de historia del pensamiento político* (pp. 9-24). Madrid: Unión Editorial.
- Liotard, J. F. (2000). *La condición posmoderna*. Madrid: Cátedra.
- Peterson, E. (1999). *El monoteísmo como problema político*. Madrid: Trotta.
- Ratzinger, J. (2011). *La unidad de las naciones*. Madrid: Cristiandad.
- Rivero, Á. (2017). Immanuel Kant y la polémica sobre el origen del nacionalismo. *Revista de Estudios Políticos*, 178, 71-103. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.178.03>.
- Saint-Simon. (1985). *Catecismo político de los industriales*. Esplugues de Llobregat: Orbis.
- Santiago, J. (2009). From «Civil Religion» to Nationalism as the religion of modern times: rethinking a complex relationship. *Journal for the Scientific Study of Religion*, 48 (2), 394-401. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5906.2009.01455.x>.
- Scholem, G. (1995). *The Messianic idea in Judaism*. New York: Schocken Books.
- Smith, A. D. (2000). *Nacionalismo y modernidad*. Madrid: Istmo.
- Sutherland, L.T. (2017). Theorizing religión and nationalism: the need for critical reflexivity in the análisis of overlapping areas of research. *Implicit Religion*, 20 (1), 1-21. Disponible en: <https://doi.org/10.1558/imre.34150>.
- Talmon, J. (1960) *Mesianismo político*. México D. F.: Aguilar.
- Toynbee, A. J. (1957). *Estudio de la historia*. Buenos Aires: Emecé Editores.
- Voegelin, E. (2014). *Las religiones políticas*. Madrid: Trotta.
- (2006). *Nueva ciencia de la política*. Buenos Aires: Katz.
- Weber, M. (1998). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Madrid: Istmo.

# LA SECESIÓN COMO PROCEDIMIENTO A LARGO PLAZO FRENTE A LA DEMANDA DE UN REFERÉNDUM ÚNICO. UNA PROPUESTA DE REGULACIÓN

Secession as a long-term procedure against single referendum claim. A proposal for regulation

CARMELO MORENO

Universidad del País Vasco (UPV/EHU)

carmelo.moreno@ehu.eus

## *Como citar/Citation*

Moreno, C. (2020).

La secesión como procedimiento a largo plazo frente a la demanda de un referéndum único. Una propuesta de regulación.

*Revista de Estudios Políticos*, 188, 97-126.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.188.04>

## **Resumen**

Las consultas secesionistas de 1980 y 1995 en Quebec (Canadá) y de 2014 en Escocia (Gran Bretaña) son antecedentes que permiten observar un fenómeno poco estudiado en la teoría política del Estado democrático moderno: la idea de un Estado que acepta democráticamente su divisibilidad. Lejos de considerarse una debilidad, la tesis central de este texto consistirá en analizar las bondades y ventajas que ofrecen una concepción tan resiliente de esta noción soberana del Estado, especialmente donde existen tensiones secesionistas que amenazan de forma recurrente su legitimidad. Se parte de que un Estado es resiliente sobre la cuestión de su divisibilidad no solo cuando acepta la existencia de reivindicaciones secesionistas, sino que regula legalmente las condiciones y procedimientos para llevarla a cabo, en su caso, respetando democráticamente los intereses y la participación de la pluralidad de actores implicados. El texto señala qué argumentos teóricos debería implementar una teoría de la secesión para que este derecho sea legalmente efectivo y tenga garantías democráticas. Finalmente, a partir de estos argumentos, el texto plantea un modelo teórico sobre una posible regulación de este derecho.

## **Palabras clave**

Secesión; teoría del Estado; Estado de derecho; referéndum; resiliencia.

**Abstract**

The secessionist referéndum of 1980 and 1995 in Quebec (Canada) and 2014 in Scotland (Great Britain) are milestones that allow observing a phenomenon little studied in the political theory of the modern democratic State: the idea of a State that democratically accepts its divisibility. Far from being considered a weakness, the central thesis of this text will be to analyze the benefits and advantages that offer such a resilient conception of this sovereign notion of the State, especially where there are secessionist tensions that repeatedly threaten their legitimacy. It is based on the fact that a State is resilient on the question of its divisibility not only when it accepts the existence of secessionist claims but also legally regulates the conditions and procedures to carry it out, where appropriate, democratically respecting the interests and participation of plurality of actors involved. The text indicates which theoretical arguments a secession theory should implement so that this right is legally effective and has democratic guarantees. Finally, based on these arguments, the text raises a theoretical model about a possible regulation of this right.

**Keywords**

Secesion; State Theory; nationalism; referéndum; resilience.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. LA VIRTUD DE REGULAR EL DERECHO DE SECESIÓN. III. RAZONES TEÓRICAS PARA JUSTIFICAR LA SECESIÓN... IV. ...Y LAS RAZONES TEÓRICAS PARA RECHAZAR LA SECESIÓN. V. MECÁNICA PROCEDIMENTAL DEL DERECHO DE SECESIÓN. UNA PROPUESTA. BIBLIOGRAFÍA.

---

### I. INTRODUCCIÓN

Habitualmente, cuando se piensa en procesos secesionistas mucha gente imagina que estos procesos y derechos no emanan de forma natural *de un todo* sino que son siempre reivindicaciones *de una parte*, es decir, de grupos que viven en una determinada región de un Estado y que reclaman la legitimidad de este derecho en una única dirección (Sanjaume-Calvet, 2016). En cierto modo, existe implícitamente la sospecha de que parecería un contrasentido que un Estado reclamase para sí el derecho a su posible divisibilidad, algo que una estructura política supranacional como la UE sí hace porque —tal vez de forma distorsionada— se concibe a sí misma sobre todo como una comunidad de Estados en la que no hay «secesiones» sino «retiradas» (Margiotta, 2019: 11). Sin embargo, este argumento oculta que el «referéndum desde el centro» (Conversi, 2000), entendido como estrategia de determinados Estados para reconfigurar su identidad, sus intereses y su estrategia política (Sorens, 2012; Qvortrup, 2012), es una práctica más habitual de lo que se piensa. De hecho, podría decirse que las secesiones son, en gran medida, *derechos de las comunidades políticas soberanas* para regular y gestionar sus propios procesos de legitimación política. Los cinco tipos de escenarios secesionistas que ha habido en los últimos cien años así lo atestiguan.

El primer escenario está representado por referendos secesionistas que se han producido con el consentimiento más o menos amistoso del Estado original. Los ejemplos más notorios son el referéndum de secesión de Noruega respecto de Suecia en 1905 o el referéndum de secesión de Islandia respecto de Dinamarca en 1944 (Laponce, 2010; Qvortrup, 2012), dos casos en los que hubo una altísima participación, por encima del 85 %, y donde el porcentaje de ciudadanos a favor de la secesión casi rozó la unanimidad. El segundo escenario lo conforman referendos secesionistas convocados y hasta motivados por el Estado, no siempre con la intención de provocar un resultado favorable a la secesión. El ejemplo más evidente es el referéndum de secesión

en Malta en 1964, propuesto por Gran Bretaña para modificar el estatus político de la isla, que finalmente desembocó en la creación de un nuevo Estado. El tercer escenario lo conforman aquellos Estados que fomentaron la celebración de referendos secesionistas para, en realidad, redefinir las relaciones de una parte del territorio del Estado con el conjunto, dando lugar a escenarios dilemáticos para el propio territorio (Englebert y Hummel, 2005). Los ejemplos más evidentes de este tipo son la veintena de referendos celebrados en los territorios franceses en 1958, el referéndum en la Somalilandia francesa en 1967, en la Nueva Caledonia francesa en 1987, o en las Bermudas británicas en 1995: en todos ellos la participación fue muy baja y de hecho la secesión se rechazó ampliamente. El cuarto escenario lo representan procesos secesionistas que se han dado en los últimos años como consecuencia de la desaparición de viejos Estados, como la Unión Soviética o Yugoslavia (Buchanan, 2013; Conversi, 2000; Bowring, 2008; Raffass, 2012). Finalmente, el quinto escenario lo conforman países que han canalizado legalmente procesos de posible divisibilidad del Estado, como ocurre en Quebec respecto de Canadá (Radmilovic, 2010; Oklopjic, 2012; López Basaguren, 2013) o Escocia respecto del Reino Unido (López Basaguren, 2014a, 2014b). Nótese que, en los cinco escenarios, el derecho de secesión aparece como un ejercicio *estatal*, que se justifica porque tiene un mínimo de cobertura legal (Pérez Royo, 2014; Solozábal, 2014a) y se ampara en la seguridad jurídica que ofrece un Estado que vincula a todos los ciudadanos (Tajadura, 2014) frente a cualquier pretensión unilateral.

Una de las cuestiones centrales a la hora de hablar de la secesión dentro de un Estado es saber hasta qué punto la secesión es un derecho *remedial* que suele invocarse como solución última para paliar una injusticia flagrante o es más bien un derecho *primario* que puede existir *per se* (McGhee, 1992; Mancini, 2012: 483). Dado que la gran mayoría de Estados no contemplan la secesión de partes de su territorio parecería legítimo pensar que este escenario suele verse como residual y altamente descartable. Sin embargo, como explica Albert O. Hirschmann en *Salida, voz y lealtad*, el carácter remedial de la secesión (es decir, la posibilidad de que alguien opte por la *salida* de una organización, privada o pública) no suele tener en cuenta que esta opción de *salida* está simbióticamente relacionada con la posibilidad de que los actores hagan oír su *voz* y con la posibilidad de que exista *lealtad* entre los distintos actores. Según este autor, es confuso equiparar «la lealtad con la fe», dando por supuesto que la lealtad es un atributo que cabe exigirse en abstracto, de forma aislada y con carácter prepolítico, sin advertir que «el comportamiento leal conserva una dosis enorme de cálculo razonado» (Hirschman, 1977: 80) directamente relacionado con los otros dos elementos del triángulo. La *lealtad* solo es posible si la *voz* tiene capacidad de inventiva frente a una *salida* que se convierte en

costosa. En esta larga cita Hirschman resume perfectamente el meollo de la cuestión:

Así como resultaría imposible ser bueno en un mundo sin pecado, carece de sentido hablar de lealtad a una empresa, partido u organismo poseedor de un monopolio indestructible. La lealtad pospone la salida, pero su existencia misma se basa en la posibilidad de tal salida. El hecho de que aun el miembro más leal pueda retirarse es a menudo parte importante de su poder de negociación frente al organismo. Las posibilidades de que la voz funcione con eficacia como mecanismo de recuperación se robustecen apreciablemente si se apoya en la *amenaza de la salida*, ya se formule abiertamente o entiendan todos los participantes que la posibilidad de la salida es un elemento de la situación (*ibid.*: 83).

Parfraseando a Hirschman, se puede decir que el fenómeno del *brexít*, la opción de *salida* de un país miembro (en este caso, Reino Unido) de la UE, ha puesto en evidencia que dicha opción, contemplada en el artículo 50 del Tratado de Lisboa, lejos de ser una alternativa traumática —aunque su implementación sea dolorosa— es un ejemplo muy ilustrativo que explica cómo una organización que reconoce la opción por la *salida* puede fortalecer los mecanismos de la *voz* y de la *lealtad* entre sus miembros (Kroll y Leuffen, 2016; Majone, 2017; Kostakopoulou, 2017).

El objetivo de este texto es analizar la conveniencia de regular jurídicamente un proceso de posible secesión dentro de un Estado donde existen grupos sociales concentrados en una parte de su territorio que podrían activar ese mecanismo. Para ello, el contenido de este trabajo está formado por tres partes. En la primera parte se analizan las razones teóricas que muestran la virtud de regular el derecho de secesión para hacer frente a su potencial amenazador. En la segunda parte se analizan los argumentos utilizados habitualmente para justificar o para rechazar la secesión. Finalmente, en la tercera parte se elabora una propuesta práctica sobre cómo podría regularse la secesión en un país democrático donde existe una cierta demanda de este tipo.

## II. LA VIRTUD DE REGULAR EL DERECHO DE SECESIÓN

Existen ya en España algunos estudios en el ámbito del derecho (Alaez Corral, 2015; Vírgala, 2015) y la teoría política (Digón Martín, 2013; Ruiz Soroa, 2013, 2014) que analizan las ventajas de regular la secesión para fortalecer la legitimidad del Estado. En el ámbito internacional, los textos que ensalzan las virtudes de esta regulación tiene un amplio recorrido, tanto en el ámbito normativo (Buchanan, 1998, 2013; Norman, 1998, 2006;

Weinstock, 2001a, 2001b; Mancini, 2012) como en trabajos más empíricos (Sorens, 2004, 2005, 2014a). La mayoría de estos estudios señalan que, en contra de lo que suele afirmarse, el derecho de secesión no es un barril de pólvora ni un fracaso intrínseco de la estructura institucional interna de un Estado. Al contrario, asumir activamente la regulación de este proceso ante reivindicaciones de parte de su población permite a dicho Estado garantizar de manera más «resiliente» (Kymlicka, 2003: 166) las reglas de juego de la convivencia interna de ese grupo con el conjunto del Estado. Es cierto que la idea de la supuesta indivisibilidad del Estado afecta a la idea de soberanía estatal de raíz westfaliana (Krasner, 1999; Barker, 2006; Wissenburg, 2007; Slomp, 2008; Shadian, 2010; Dahbour, 2012) pero, como afirma López Basaguren, los casos de Quebec y Escocia han transformado profundamente no tanto la idea de la soberanía, pero sí la idea de indivisibilidad del Estado. Paradójicamente, hoy podemos decir que los Estados con fenómenos secesionistas en su interior están salvaguardando mejor su soberanía *en la medida que no tienen* cláusulas jurídicas relativas a su imposible divisibilidad: afrontan mejor «una reclamación de secesión que forma parte del Estado», no son «indiferentes a la manifestación de voluntad en sentido secesionista» y, finalmente, como luego explicaremos, pueden demandar que «esa manifestación de voluntad cumpla unas exigencias de claridad» (López Basaguren, 2014c: 65). Hay cuatro argumentos que contribuyen a reforzar esta idea.

El primer argumento está relacionado con la idea de la *claridad* política. Como señala un reciente estudio comparando las Constituciones de todos los países a lo largo del tiempo, la peor estrategia para hacer frente a la secesión es el silencio, la ambigüedad o las simples prohibiciones implícitas (Ginsburg y Versteeg, 2018: 959). De hecho, la regulación del derecho de secesión permite invertir la carga de la prueba desde el Estado hacia aquellos que, de alguna manera, quieren cuestionar el *statu quo* territorial de dicho Estado. Como dice Buchanan, la regulación establece un procedimiento *claro* para superar «la barrera levantada por la incertidumbre al crear una posición satisfactoria por defecto» (Buchanan, 2013: 208), es decir, aumenta la legitimidad del Estado al asumir que hará frente a su futuro con garantías formales conocidas por todos. Dicho de otra manera, el peligro de no regular el derecho de secesión en un Estado, especialmente si tiene un importante volumen de población que así lo puede reclamar, es que dicho Estado tendrá que demostrar constantemente y de manera defensiva que su futuro como Estado es viable mientras observa que aquellos grupos que reclaman su divisibilidad tendrán más posibilidades de cuestionar este inmovilismo y fomentar dinámicas políticas perversas, amparadas en argumentos democráticos con un menor coste de legitimidad política. Como afirma Buchanan, «la cuestión no es reconocer o no el derecho de secesión, sino cómo domesticarlo» (Buchanan, 2013: 174).

Si la secesión se convierte en un tabú y se demoniza, a menudo esa actitud añade combustible a las reclamaciones secesionistas (Mancini, 2012: 482). Si, por el contrario, la secesión se *normaliza*, es previsible pensar que perderá buena parte de su poder evocativo. El modelo de legalizar y canalizar el proceso secesionista en Canadá, con la aprobación de la Ley de Claridad en 2001 tras el abismo que provocó el resultado del referéndum de Quebec en 1995, es el mejor ejemplo de esta situación (Grima Camps, 2001; Calonge Velázquez, 2013; López Basaguren, 2013). El ejemplo canadiense contrasta con la dinámica política en Gran Bretaña que dio lugar a la referéndum secesionista de Escocia en 2014, donde el Gobierno británico aceptó crear un procedimiento aparentemente simple y poco reflexionado, basado en un acuerdo político entre Gobiernos que evitara el «referéndum de nunca acabar» (*neverendum*), pero sin ninguna claridad en cuanto a la cualificación del resultado, a pesar de las advertencias canadienses al respecto (López Basaguren, 2015: 137-138). Cabe suponer que, dadas las exigencias escocesas para repetir el referéndum en el futuro, es previsible pensar que el Gobierno británico seguirá en el futuro la misma senda *clarificadora* aplicada por Canadá.

El segundo argumento remite a la compleja relación entre los conceptos de nación y territorio. Aunque suele admitirse que ambos conceptos están unidos, lo cierto es que entre ellos hay diferencias: a) la política se ejerce generalmente en el marco de los territorios, no de naciones, y b) ocurre con cierta frecuencia que un territorio (¿Cataluña?) puede tener más de una nación. Si una determinada entidad subestatal plurinacional, en la que por tanto cabe esperar que existan a su vez divisiones sobre su posible secesión dentro del territorio, decide finalmente secesionarse, activa automáticamente un fenómeno de recursividad (Closa, 2019; Margiotta, 2019), porque el mismo argumento empleado para esta secesión sería igualmente válido para seguir ejerciéndolo *ad aeternum* con las distintas subunidades políticas dentro de esta misma entidad subestatal, como ha ocurrido por ejemplo con el cambio en las fronteras de algunos cantones suizos (Mancini, 2008: 580-581).

A diferencia de las reivindicaciones sobre el derecho de secesión, que suelen orientar su centro de gravedad hacia la idea de nación, la regulación real del derecho de secesión desplaza el debate hacia la idea de territorio, valorando qué requisitos numéricos deberían cumplirse en un territorio para ejercer este derecho, respetando ciertas condiciones y asumiendo ciertas consecuencias. En la medida que es importante el estatus de ciudadanía de *todos* los ciudadanos en ese hipotético nuevo Estado que surgiría de un Estado anterior, la regulación de este derecho exige unos principios justos que ofrezcan unos resultados prácticos considerados válidos para una inmensa mayoría, si no *todos*, los ciudadanos de ese hipotético nuevo Estado. Es decir, el proceso debería tener en cuenta tanto la minoría que quiere secesionarse como la minoría que podría

quedar atrapada en el nuevo Estado (Mancini, 2008: 565). Este argumento contrasta con los planteamientos que ofreció Buchanan sobre la no legitimidad de los ciudadanos de origen ruso en el proceso secesionista de Letonia, donde, supuestamente, un 48% de la población era, a su juicio, «no letona» (?) y «no deberían tener voz en la decisión de independizarse» porque «no tienen la misma categoría moral para determinar el destino de una región que la población indígena». A modo de atenuante, Buchanan señala que también sería posible que «un número significativo de no letones en Letonia no se ajustasen a la descripción de colonos y tuvieran un interés legítimo en determinar el estatus político del país» (Buchanan, 2013: 249). Afortunadamente, este tipo de argumentos *esencialistas* son fácilmente rechazables a la hora de regular un proceso de secesión en Estados democráticos consolidados donde existen comunidades plurinacionales con identidades duales (Moreno, 2009).

En estos casos, la regulación del derecho de secesión desplaza la interpretación de la secesión a un enfoque más *liberal*, que entiende la secesión no tanto como un derecho *colectivo* de las naciones que procede del pasado, sino como un derecho *individual* que los miembros de un territorio desean ejercer colectivamente para su autoorganización política futura (McGee, 1992; Moore, 1998; Wellman, 2005, 2010). No se trata, por tanto, de ver cómo establecer una secesión democrática, sino más bien de cómo establecer las condiciones democráticas de una posible secesión (Closa, 2019), que no es lo mismo. En ese segundo supuesto, el argumento nacionalista a favor de la secesión se debilita especialmente en aquellos territorios en los que sus ciudadanos no tienen una identidad nacional homogénea ni una identidad nacional excluyente (Brubaker, 1998). En un Estado democrático y plurinacional, la única manera de garantizar la posible secesión de un territorio en condiciones democráticas es desvincular dicho derecho de la idea de nacionalidad (Dahbour, 2012). Si, por el contrario, la secesión quisiera ser justificada *a través de razones nacionalistas frente a un Estado multinacional*, esta opción solamente sería posible si aquellos individuos defensores de la multinacionalidad del Estado y, por tanto, contrarios a la secesión, a) deciden abandonar el territorio que va a secesionarse, incluyendo a una «minoría atrapada», que debería aceptar b) un estatus limitado de ciudadanía (Wellman y Cole, 2011) o, simplemente, c) asimilarse dentro de un nuevo Estado cuya nación política sería más homogénea. Todas estas condiciones solamente serían aceptables democráticamente si el procedimiento que se habilita para ejercer la secesión de un territorio ofrece garantías de que la recursividad futura no va a tener lugar.

El tercer argumento tiene que ver con la cuestión del *demos* secesionista. En la mayor parte de los análisis comparados sobre los referendos secesionistas sorprende la poca atención prestada a la pregunta sobre cuál debería ser el grado de participación de *todos* los ciudadanos que viven en el total del país.

Como decíamos antes, muchos de estos procesos secesionistas han contado con la acción directa o la autorización expresa de los Estados, como ha ocurrido en los casos ya comentados de Quebec o de Escocia. Sin embargo, el papel de los ciudadanos de los países, a excepción de los habitantes de los posibles territorios secesionistas, ha sido olvidado en prácticamente todos estos casos (Lehning, 1998). Esta cuestión es relevante porque afecta de modo sustancial tanto a las presuntas razones teóricas que pueden alegarse para justificar la regulación como sobre todo a la mecánica procedimental que debería emplearse para llevar a efecto dicho derecho. En países democráticos donde la soberanía corresponde a sus ciudadanos, es difícil pensar que este derecho de secesión pueda ser utilizado legítimamente sin el concurso del total de los ciudadanos del país *en algún momento* del proceso, porque lo contrario sería tanto como asumir que el futuro de un Estado puede quedar en manos de un grupo concreto de ciudadanos, cuyas razones para llevar a cabo la secesión pueden ser de muy distinta naturaleza (De Blas Guerrero, 2014). Al mismo tiempo, sin embargo, es importante reconocer que el criterio de la soberanía de toda la población no puede convertirse en un requisito que dificulte, y hasta casi imposibilite, el ejercicio de dicho derecho, especialmente si el grupo que desea ejercer la secesión es una «minoría estructural» en ese mismo Estado (Tsebalis, 2000). Como veremos, la mecánica procedimental que regule dicho derecho debería permitir la articulación de dos principios aparentemente contrapuestos: por un lado, reconocer la necesaria participación del total de la población en el proceso secesionista; por otro lado, evitar que esta participación se convierta en el eje central sobre el cual descansa toda la estructura procedimental del ejercicio de dicho derecho. Si la posición ganadora y la posición perdedora es conocida de antemano, la actitud de veto de los jugadores haría imposible cualquier regulación satisfactoria de dicho derecho (Tsebalis, 2000; Hug y Tsebalis, 2002). Por esta razón, el ejercicio del voto y la interpretación de los resultados no solo deben ser claros, sino que deben estar basados en criterios neutros, de manera que quede minimizado durante todo el proceso el cálculo estratégico y la actitud deshonesta de los actores políticos (Weinstock, 2001b).

Finalmente, el cuarto argumento tiene que ver con la noción misma de la idea de decisión política. Unos de los problemas cruciales de todo referendo es saber cuál es su posición en la cadena de toma de decisiones de un sistema político. Históricamente, un referéndum es un mecanismo que, como su nombre indica, fue concebido para que los ciudadanos *refrendasen* lo que otros —generalmente, los representantes políticos— ya habían decidido. Actualmente, con el término referéndum se conocen otro tipo de figuras, como la consulta popular y la figura del referéndum consultivo vinculante (López Aguilar, 1999; Carrasco Durán, 2013; Aguado, 2014). En el primer caso se da la posibilidad a la ciudadanía para que *decida* sobre un asunto dilemático sobre el que los

representantes políticos no han decidido aún; en el segundo caso se da la posibilidad a la ciudadanía para forzar a las élites para que decidan de buena fe sobre lo que los ciudadanos han votado. La duda en torno a las consultas populares y el referéndum consultivo vinculante es la siguiente: si los ciudadanos *no deciden* sobre contenidos porque su opinión es simplemente consultiva y los resultados de dicha consulta sirven solamente para instar a los políticos a que decidan de buena fe, ¿qué es entonces lo que los ciudadanos realmente votan en una consulta? (Courtois, 2004). ¿Cómo deben interpretarse los incentivos, las motivaciones y los intereses que han guiado a los electores para producir aquellos resultados? Y, lo que es más importante, ¿cómo se produce la deliberación política y cuál es la posterior rendición de cuentas ante los resultados de una consulta de este tipo? (Setälä y Schiller, 2009; Offe, 2017). Esta cuestión central se planteó en Canadá tras la celebración de los referendos *consultivos* en Quebec en 1980 y 1995, que produjeron fuertes incentivos a las posiciones favorables al secesionismo desde la convicción de que la votación era simplemente un primer paso de un proceso negociador *abierto*. Tras la aprobación de la Ley de Claridad en 2000, Canadá ha cambiado su concepción sobre el papel de los referendos secesionistas en el proceso de toma de decisiones, que marcará con seguridad los que se celebren en el futuro (Mir y Bagó, 2003; Radmilovic, 2010). Mediante una estricta regulación, dicho Estado ha señalado que el próximo referéndum secesionista debería ser *menos* consultivo y *más* vinculante: es decir, los ciudadanos deberían saber con antelación cuáles son los requisitos formales y las consecuencias materiales que generará dicha votación para que, de esta manera, la decisión de los ciudadanos sea más responsable (Dixon, 2004: 82). Si los requisitos y las consecuencias directas del resultado de ejercer el derecho de secesión están reguladas, es más posible que los ciudadanos —sobre todos, las distintas minorías— sabrán los detalles concretos de aquello que están votando, más allá de un simple mandato genérico de secesión (Haljan, 2014: 349). Un referéndum tan importante como aquel que decide una secesión no debería realizarse para que los ciudadanos *insten genéricamente a los políticos a decidir* sino para que los ciudadanos, en su caso, *decidan ratificando* un acuerdo con unas condiciones de secesión lo más claras posibles, previamente fijadas por los líderes políticos y conocidas por los ciudadanos antes de ir a votarlas. Eludir del *derecho a decidir* la parte sustantiva que implica cualquier decisión es cualquier cosa menos una decisión.

### III. RAZONES TEÓRICAS PARA JUSTIFICAR LA SECESIÓN...

Entre el listado de razones teórico-normativas que la mayoría de autores ofrecen para justificar la secesión, hay tres argumentos que sobresalen por

encima del resto. El primer argumento es la apelación política a la cuestión nacional. Según este planteamiento un determinado grupo, por el simple hecho de autoconsiderarse como nación política, basada en unos rasgos amparados principalmente por la historia y la voluntad de considerarse nación, tendría potencialmente un derecho a la posible secesión de un Estado (Harty, 1999; Canovan, 2001; Simpson, 2008; Qvortrup, 2014). Este argumento, centrado en el reconocimiento al derecho de autodeterminación nacional, es posiblemente el más endeble de los tres aunque, curiosamente, es el que suele invocarse con mayor asiduidad (Solozábal, 2014b). Es un argumento cuya fortaleza reside en una apelación centrada más en el pasado, en la tradición y en la historia (Beiner, 1998). La principal debilidad de este argumento es su falta de respuesta a aquellos que critican las posibles justificaciones dogmáticas, autoritarias y antiliberales que esta demanda de secesión podría amparar (Gutman, 1985: 131). Tal vez, este argumento podría tener alguna fuerza normativa cuando un grupo nacional, fácilmente reconocible y asentado de forma clara en un territorio concreto, ha sido cuestionado, prohibido o seriamente amenazado dentro de un Estado autocrático, donde no se reconoce ni la pluralidad nacional efectiva ni se ofrecen canales institucionales para su expresión y su articulación política. Sin embargo, en un Estado liberal democrático que reconoce la convivencia de distintas expresiones nacionales, permite la convivencia entre ellas, incluso constata el surgimiento de identidades nacionales entrecruzadas que difuminan las fronteras de las distintas naciones, la fuerza normativa del argumento nacionalista a favor de la secesión se debilita (Miller, 2012). En este caso, el argumento nacionalista tendría que demostrar que la nación secesionista no basa su reivindicación en argumentos esencialistas —la famosa «trampa del espejo» de Dworkin (1985: 214-220)— porque, de lo contrario, debilitaría su posición de salida respecto del Estado democrático que acepta esa perspectiva liberal. O, por el contrario, tendría que demostrar que la nación secesionista basa directamente su reivindicación en argumentos esencialistas, con lo cual estaría en la obligación de justificar ante sus ciudadanos cuáles serían las bondades de subordinar los principios liberales de pluralidad identitaria en el nuevo Estado que se desea crear. Cabe pensar que ambas opciones no concitarían una gran adhesión entre la ciudadanía que vive en una sociedad democrática liberal, a menos que el objetivo real de este grupo que promueve la secesión sea vivir en un Estado más autocrático o menos plurinacional del cual proceden. El caso de los ciudadanos de origen ruso que perdieron algunos de sus derechos políticos tras la independencia de Estonia y Letonia como precio del proceso de nacionalización de los nuevos Estados es un buen ejemplo de esta situación, que en cierto modo ha sido olvidado en la medida que el Estado del cual provenían tenía una dudosa legitimidad democrática (Moller, 2002). Sin embargo, cabe preguntarse hasta qué

punto un Estado democrático estaría justificado normativamente para autorizar un proceso secesionista que limitase de esta manera tan dudosa, con argumentos nacionalistas, la libertad de sus antiguos ciudadanos, de esa «minoría atrapada» en el nuevo Estado (Mancini 2008: 571). La única excepción sería que una gran parte de los miembros de ese «minoría atrapada» conociera esta situación y la aceptara mediante consentimiento verificable a lo largo del tiempo. A diferencia de todos aquellos autores que, desde John C. Calhoun, vinculan las ideas secesionistas con la legimitidad de ciertas mayorías en un determinado territorio frente al Estado (Ginsburg y Versteeg, 2018: 936-937), un proceso secesionista justo es aquel que tiene en cuenta a las distintas minorías involucradas en el proceso. Obviamente, esta situación debe ser muy explícita y tenida en cuenta a la hora de diseñar los requisitos numéricos del procedimiento para regular el derecho de secesión.

Relacionado en gran medida, aunque distinto, está el segundo argumento de la preservación cultural según el cual un determinado grupo, ante el dilema de permanecer dentro de un Estado con el riesgo de que sus señas de identidad cultural o sus valores estén en peligro, tendría derecho a una posible secesión (Buchanan, 2013). Básicamente, la idea central de este argumento es que un grupo humano podría de forma justa ejercer el derecho de secesión cuando la preservación de una serie de valores, actitudes y rasgos comunitarios puedan verse abocados a desaparecer en la medida que permanecen dentro de un Estado, mientras que con la creación de un Estado independiente esta situación sería reversible (Hope, 2006; Marko, 2012). Como decíamos antes, aunque aparentemente este argumento está íntimamente conectado con el anterior, la principal virtud del argumento culturalista es que, en gran medida, intenta escapar de la lógica nacionalista centrada en la legitimidad del pasado para centrarse en las condiciones de viabilidad de una comunidad cultural en el futuro. De hecho, este argumento ha sido el principal eje sobre el que ha pivotado la cuestión secesionista de Quebec —la defensa de la cultura francesa quebequesa— respecto del Estado canadiense (Moore, 2010). ¿Es posible articular medidas dentro del Estado que garanticen una protección razonable de la cultura quebequesa? ¿Es deseable esta protección por parte del Estado canadiense? Si la respuesta es afirmativa y los ciudadanos afectados constatan estas posibilidades y estos deseos, las razones para la secesión se ven mermadas. Si el valor intrínseco de esta cultura y el coste de su preservación se discute de forma democrática, si el Estado introduce mecanismos para facilitar de forma efectiva la preservación de estas culturas, son aquellos que invocan la secesión quienes deberían demostrar que el esfuerzo de ruptura de la unión política merece la pena. Por último, lo más importante, ¿es posible medir el efecto futuro del conjunto de decisiones políticas aprobadas por un Estado para la defensa y la preservación de estos bienes culturales de una determinada

comunidad? Tal vez ahí reside la principal debilidad del argumento culturalista: los efectos futuros de decisiones políticas tomadas en el presente son difíciles de conocer. Salvo que sean muy claras las evidencias que indiquen que las acciones políticas presentes del Estado llevan a la desaparición de una cultura, y que sean *precisamente esas acciones políticas del presente* las responsables de ese escenario futuro, el argumento culturalista para justificar la secesión está limitado. Por esta razón, cualquier diseño procedimental para regular el derecho de secesión debería tener en cuenta que los ciudadanos que voten sobre una futura secesión de ese Estado lo hagan siendo conscientes de que las razones culturales deben ser muy poderosas y los riesgos de preservación cultural dentro de ese Estado, muy elevados. La mayoría de votos necesaria para dar lugar a la secesión, por tanto, debería ser tan cualificada como el reto que se desea evitar.

Finalmente, el tercer argumento, de carácter económico, es el argumento de la llamada discriminación redistributiva según el cual un determinado grupo, ante la presunción de que su pertenencia a un Estado le produce un trato económico injusto que contribuye a su empobrecimiento futuro de forma permanente o una injusta detracción de riqueza y de renta en favor del resto de ciudadanos de ese mismo Estado, tendría igualmente derecho a una posible secesión. Este argumento tiene dos variantes. Una primera variante de la discriminación retributiva se puede invocar sobre lo que podríamos llamar el *agravio por riesgo de empobrecimiento*, esto es, la convicción de que, para un grupo o territorio, la permanencia dentro de un Estado es la causa decisiva que contribuye a su empobrecimiento colectivo hasta el punto de que los mecanismos de justicia económica en dicho Estado impiden de forma estructural que su economía crezca (Young, 1994, 2014; Gérard, 2014). Cabe pensar que esta opción, en la forma extrema de un *sadismo económico de Estado*, es muy difícil de encontrar, pese a las críticas que existen en algunas regiones con altos índices de nacionalismo regional (Adrey, 2009: 149). Sin embargo, si se diera este tipo de escenarios, estaría muy justificado que ese territorio reclamase el derecho a la secesión y, casi seguro, obtendría una mayoría muy cualificada en cualquier refrendo que se convocara para poner fin a ello.

Una segunda variante se produce, por el contrario, cuando un grupo asentado en un determinado territorio, que en términos generales suele ser más rico que la media general, considera que el Estado enajena de forma permanente una parte sustancial de su riqueza económica y dicho Estado no ofrece ningún retorno económico sustantivo que justifique semejante detracción ni haga atractiva la permanencia en dicho Estado. Es lo que se conoce como la «secesión de los ricos» (Dietrich, 2014). A diferencia de la anterior, esta segunda variante es mucho más controvertida porque hace referencia al

derecho de secesión que, supuestamente, tendrían los grupos ricos respecto de sus compromisos económicos con aquellos otros grupos cuya situación económica dentro de un Estado es mucho menos ventajosa. Aquí, la cuestión que habría que dilucidar es saber si la unión de los grupos dentro de un Estado obedece a una lógica contractualista, que justificaría la secesión como una especie de *divorcio político* (Mancini, 2008: 583) o, por el contrario, esa unión obedece a una lógica historicista, que justificaría la secesión como una especie de *nulidad del efecto producido por el vínculo de hermandad*. La elección del criterio sobre la naturaleza del Estado y de los grupos que lo forman resulta decisivo para conocer la virtud que está detrás del derecho de secesión por razones económicas.

Entender la secesión de un grupo territorial en un Estado como la ruptura de un contrato, esto es, como un *divorcio* entre grupos que un día decidieron fundar ese Estado, tal como parece sugerir Buchanan desde una perspectiva liberal contractualista, consiste en asumir que la unión política de los Estados modernos es una opción *artificial* de tal calibre que los territorios ricos y pobres de un mismo Estado lo *son* con independencia de la relación económica que les ha mantenido unidos durante un determinado periodo de tiempo. Si eso fuera así, entonces se entienden las palabras de Buchanan cuando dice lo siguiente: «Si los ricos pueden demostrar de manera convincente que han sido víctimas de una redistribución discriminatoria y que únicamente pueden poner remedio a esta situación injusta mediante la secesión, el mero hecho de la que la secesión pueda agravar aún más las condiciones de las personas que dejan atrás no puede ser por sí mismo una objeción determinante de aquella». Y añade un segundo argumento, a modo de atenuante: «Incluso sin demostrar haber sufrido un agravio y haber recibido un trato injusto, los ricos estarían legitimados para separarse de los desfavorecidos, empeorando con ello el nivel de bienestar de estos últimos, si les pagan una indemnización adecuada por las expectativas razonables de continuidad de la práctica largamente asumida de apoyo económico» (Buchanan, 2013: 202-203).

El problema de este tipo de razonamiento para avalar la *secesión de los ricos* es que no consigue explicar de forma convincente que el contrato original del Estado sea la razón principal de que exista una distribución económica discriminatoria y, por tanto, no consigue explicar cómo se puede justificar una indemnización en términos razonables sobre unas condiciones de futuro que son imposibles de cuantificar. ¿Cómo debería calcularse la indemnización secesionista si no es posible saber cuáles son las *expectativas razonables de continuidad* de un Estado que decide su divisibilidad en un determinado momento? ¿Habría que indemnizar de una sola vez o de manera indefinida a lo largo de un tiempo de continuidad? ¿Habría que indemnizar durante diez años o durante doscientos años? Con todo, el problema principal es cómo establecer de forma razonable el

origen del contrato que dio lugar al Estado. La teoría contractualista es un modelo teórico-normativo hipotético que es poco útil para hacer frente a situaciones fácticas. No es de extrañar que las principales teorías contractualistas hayan sido esquivas a la hora de hablar del derecho de secesión.

Si, por el contrario, nos olvidamos de las teorías del contrato y entendemos que la secesión de un territorio respecto de un Estado puede ser vista como la *nulidad del efecto producido por el vínculo de hermandad*, asumiendo implícitamente que los grupos territoriales de un Estado proceden del mismo *tronco familiar común* y son, por así decir, como *hermanos* cuyas ganancias económicas han estado íntimamente relacionadas con la situación económica del otro dentro del propio Estado, el argumento sobre la secesión basada en argumentos económicos se invierte. A mi juicio, si este segundo enfoque es válido, solamente en el caso de que los ricos de un determinado territorio dentro de un Estado pudieran demostrar de forma convincente que el origen de su riqueza no tiene nada que ver, o muy poco, con la pertenencia a dicho Estado, sería posible invocar la injusticia de una discriminación retributiva y solicitar la *nulidad del efecto de vínculo de hermandad* para no repartir dichas ganancias. Si, por el contrario, su riqueza material está directamente vinculada con su pertenencia a dicho Estado, la indemnización secesionista debería calcularse sobre el cálculo de los beneficios económicos que ese grupo ha obtenido en el *pasado* como consecuencia de su hermandad política con las comunidades y territorios del Estado.

#### IV. ... Y LAS RAZONES TEÓRICAS PARA RECHAZAR LA SECESIÓN

Frente al listado de razones a favor de la secesión, el número de argumentos normativos en contra de la secesión que invocan los defensores de un Estado unido es igualmente amplio. Básicamente, se podrían aducir tres tipos de razonamientos. El primer argumento sería, como en el caso anterior, la cuestión política nacionalista: una comunidad política tiene suficientes elementos identitarios que unen a todos sus miembros a lo largo de la historia, un cúmulo de intereses mutuos e «identidades anidadas» (Miller, 2008) que hacen inconcebible la opción de la secesión (Lavi, 2013). Este argumento es tan endeble como el argumento a favor del mismo, a pesar de su extensivo uso. A lo largo de tiempo se ha comprobado que la vinculación de la idea de Estado con la idea de una nación no soporta la evidencia empírica: ni esta relación es necesaria ni siquiera parece muy conveniente en aquellos Estados donde las identidades nacionales son múltiples (Keitner, 2007). Hoy puede afirmarse que los intentos orientados a convencer que la mejor forma para rechazar la secesión descansa sobre la defensa de una nación con prevalencia sobre otras naciones tiene escasa fuerza normativa. Más

bien al contrario. Si un Estado es capaz de fundar su legitimidad política sobre un pilar más pluralista que la idea de nación monista (Maiz 2018) y dicho Estado no exige demostrar a sus ciudadanos una adhesión a una única identidad nacional concreta, está en mejores condiciones para exigir a los secesionistas que justifiquen a) por qué es mejor un nuevo Estado *nacional* que una comunidad política *plurinacional*; b) por qué las personas que actualmente tienen una identidad nacional entrelazada deberían optar por una identidad nacional simple y, finalmente, deberían explicar c) cómo es posible pasar de una comunidad política multinacional a una comunidad política nacional de forma democrática. Aquellos Estados que tienen identidades nacionales plurales, como Canadá o Gran Bretaña, están en mejores condiciones de imputar la carga de la prueba secesionista a aquellos que quieren una identidad nacional más simplificada. En este sentido, rechazar el derecho de secesión bajo el argumento nacionalista, más que ayudar, dificulta la labor de defender un Estado plurinacionalmente resiliente.

El segundo argumento para rechazar la secesión está basado en la propia preservación estatal, según la cual un Estado no tendría ningún incentivo para regular el derecho de secesión porque, en caso de hacerlo, su naturaleza y su actividad estarían totalmente condicionadas a evitar la ejecución del mismo. Regular la secesión sería tanto como aceptar una especie de autochantaje de una minoría que haría muy difícil para ese Estado garantizar la acción política de la mayoría y, en última instancia, mantener el principio de igualdad de todos los ciudadanos. Puede pensarse hasta qué punto el derecho de secesión implica colocar al Estado en una posición de debilidad tal que le incapacitaría para ejercer su soberanía (Mancini, 2008: 580). Esta cuestión recuerda la vieja distinción entre Jellinek y Kelsen sobre la concepción del Estado y el papel del derecho en el Estado liberal moderno. Como es sabido, Jellinek pensaba que el Estado existe con anterioridad a la fórmula del Estado de derecho, que es creada por el propio Estado para después actuar de acuerdo con esa voluntad (Jellinek, 2012). Sin embargo, Kelsen plantea una posición totalmente diferente: pensaba que el Estado no existe más allá del propio Estado de derecho realmente existente (Kelsen, 1993). Kelsen afirma que el Estado debe renunciar a una visión holista del mundo para que el derecho pudiera garantizar una neutralidad que ofrezca legitimidad social. Aparentemente, Kelsen está en mejores condiciones para ofrecer una legítima regulación del derecho de secesión, porque reafirma que el Estado de derecho es una estructura ciega basada en procedimientos legales puros donde impera «el principio de la tolerancia, es decir, la exigencia de que los puntos de vista religiosos o políticos de los demás deben comprenderse con un espíritu de buena voluntad, aunque uno no los comparta y, en realidad, precisamente porque no los comparte» (Kelsen, 1982: 147). Como también dirá Kelsen, las limitaciones a la presunción del espíritu de buena voluntad hacen que la ley establezca unas condiciones muy

exigentes para que no se quiebre el valor de la propia legalidad. En el caso del derecho de secesión, un Estado que lo regulase tendría eso muy en cuenta.

Finalmente, el tercer argumento para rechazar la secesión se basa en lo que podríamos llamar *la virtud de las soluciones intermedias* (Feeley y Rubin, 2008; Anderson, 2013; Oliver *et al.* 2014). Según este argumento, sería posible rechazar la regulación del derecho de secesión porque un Estado tiene a su disposición una amplia gama de instrumentos (descentralización política del poder, mecanismos de blindaje competencial, relaciones asimétricas o de bilateralidad especiales, opciones de veto de las minorías sobre algunas decisiones de la mayoría, etc.) sin tener que llegar a la situación extrema de la secesión. Este tercer argumento normativo está basado en la posición pragmática que afirma que la secesión sería una solución extrema y maximalista que atenta contra las múltiples soluciones moderadas de que dispone el Estado para la autorregulación interna de sus diferencias grupales. Una de estas soluciones intermedias es la articulación federal del poder de un Estado (Norman, 2006; Moreno, 2009; Caamaño, 2014; Sorens, 2014b). Buena parte del debate normativo sobre el federalismo en sociedades plurinacionales discute si esta fórmula de organización del poder es una buena alternativa a fórmulas más radicales como la secesión (Kymlicka, 1998; Lluch 2014). La discusión es compleja y no puede agotarse en el espacio de estas líneas. Si, como plantea Caamaño, el Estado federal normativamente más eficaz y más justo funciona como un péndulo, permitiendo oscilar entre posiciones más centralistas y posiciones más confederales (Caamaño, 2014: 108), tal vez deberíamos plantearnos hasta qué punto el reconocimiento del derecho de secesión es precisamente lo que haría posible que ese péndulo funcionase. ¿Y si la opción de la *salida*, como plantea Hirschman, es la mejor vía para hacer oír mejor la *voz* y la *lealtad*? Es posible que la regulación secesionista podría compensar el legítimo derecho del Estado a su propia autoconservación y facilitar que ese péndulo de opciones intermedias federales fueran más equilibradas. De lo contrario, *la virtud de las soluciones intermedias* podría volverse rígida y fuente de permanentes desequilibrios. En la medida que el Estado acepta su propia divisibilidad como solución límite, es posible que todas las opciones sobre el reparto territorial del poder en estructuras federales aparecerá como una situación intermedia virtuosa y flexible para todas las partes.

## V. MECÁNICA PROCEDIMENTAL DEL DERECHO DE SECESIÓN. UNA PROPUESTA

Lo que sigue a continuación es una propuesta teórica sobre una de las múltiples formas que la mecánica procedimental del derecho de secesión podría

adoptar. No cuestiona la legitimidad de los referendos llevados a cabo en los países en los que se ha ejercido este derecho hasta la fecha, pero reflexiona sobre algunas de las deficiencias estructurales observadas en los ejemplos pasados y plantea soluciones procedimentales para una mejora de la forma práctica de ejercer esta práctica.

Desde nuestro punto de vista, la mecánica procedimental para regular legalmente el ejercicio del derecho de secesión debería tener en cuenta cinco ideas básicas. En primer lugar, hay que aceptar que el derecho de secesión es un derecho *excepcional*, concebido como último recurso y que, por tanto, no estaría pensado para ser usado en condiciones ordinarias. Es decir, es un derecho que solo puede entenderse como una garantía de que el Estado reconoce a la pluralidad de grupos territoriales que, en algún momento, podrían solicitar abrir un proceso de largo recorrido, más allá de un referéndum único, que podría acabar en la ruptura del vínculo formal que les une. Como tal proceso excepcional, exigiría garantías y procedimientos muy rígidos para que su ejercicio fuera aceptado, dado que este proceso vincularía a *todos* los ciudadanos y grupos del Estado en un proceso muy sensible, que en apariencia es incongruente (*facilitar la unión mediante la opción de ruptura*) y que demanda una comprensión compleja de una multiplicidad de elementos en juego.

En segundo lugar, el derecho de secesión debería ser potencialmente *ciego*. Dado que su ejercicio afecta a los intereses y emociones contrapuestas de grupos concretos dentro de un Estado, en la que hay en juego distintas mayorías y distintas minorías, la mejor manera de respetar esta variedad de intereses y emociones es neutralizar sus potenciales efectos en un procedimiento lo más anti-perfeccionista posible. La metáfora del velo de la ignorancia de Rawls sería, en este sentido, una buena guía para inspirar este procedimiento. Así, el proceso secesionista debería permitir: a) que las personas que inicien el proceso no deberían conocer a las personas que lo culminarán, de hecho, lo ideal es que no fueran las mismas; b) los intereses y las emociones de las personas que activasen el proceso no deberían saber cuáles son los intereses y emociones a lo largo del proceso, ni saber si estas van a cambiar o no, y c) finalmente los actores deberían ignorar la estrategia política que han de adoptar una vez iniciado el proceso: no deberían saber si la opción estratégica *correcta* es la moderación o la radicalidad política, la defensa de posiciones políticas centrífugas o centrípetas, porque el diseño del proceso les impediría saber qué paso conduce a qué otro paso. Esta especie de velo procedimental obligaría a que tanto los intereses como las emociones tuvieran siempre en cuenta la reciprocidad de las respuestas de los demás, que por su propia naturaleza serían insondables.

En tercer lugar, el derecho de secesión es un derecho *colectivo* pero, además de ello, es un derecho *intergeneracional*. Dado que la posible secesión dentro de un Estado afecta no solo a las personas que lo ejercen sino a generaciones

venideras, parecería razonable que el ejercicio de este derecho se ejecutase en distintas fases, para así implicar a distintas generaciones de personas pertenecientes a distintos contextos sociales, económicos y políticos. Regular y ejercer este derecho pensando únicamente en las condiciones presentistas tendría, casi con seguridad, el sesgo inevitable de la generación que lo regulase y lo ejerciese, con el riesgo de parcialidad y de utilización espúrea en el manejo parcial de los tiempos por parte de los convocantes. Las dudas sobre la posible parcialidad, la sensación de que el ejercicio de este derecho se juega con las cartas marcadas, no se evaporarían por más honestas que sean las personas involucradas. La mejor forma de evitar esto es hacer que este proceso sea ejercido como un paquete intergeneracional, en distintas fases, en distintos momentos.

En cuarto lugar, el derecho de secesión debería ser un derecho potencialmente *no instrumentalizable* en la vida política. El derecho de secesión no es ni puede ser un instrumento de presión política para defender propósitos distintos del deseo de obtener la independencia. De la misma manera que muchas veces los grupos políticos a favor del secesionismo critican la ausencia de regulación del derecho de secesión de manera deshonestamente, como una simple excusa retórica para desestabilizar la dinámica política, cabe la posibilidad de que la regulación podría utilizarse para el mismo propósito: influir en el debate político del presente para acabar con un rival político incómodo. De hecho, cabe plantearse hasta qué punto el diseño procedimental de Gran Bretaña, en relación con el referéndum escocés de 2014, tuvo mucho de osadía insincera, como si el propósito de la autorización del Gobierno británico para celebrarlo hubiera sido forzar una decisión rápida en aras de obtener una respuesta contraria a la secesión —dado que los nacionalistas escoceses querían negociar también *soluciones intermedias* durante el mismo proceso secesionista— y, de este paso, liquidar las aspiraciones del Partido Nacionalista escocés en la vida política británica. Las frustraciones por la posible deshonestidad en el diseño del proceso secesionista escocés (Tierney, 2015) hacen sospechar que cualquier diseño procedimental para regular su ejercicio debería garantizar que la instrumentalización insincera no sea posible.

Finalmente, en quinto lugar, es un derecho que afecta de modo sustancial a la relación entre mayorías y minorías en un país. Decía Kelsen que es preciso distinguir entre el principio de la mayoría y la fórmula política de la mayoría. El principio de la mayoría tiene un valor relacional, pues exige el reconocimiento de la minoría: y, por consiguiente, «el derecho de la primera implica el derecho de la segunda a existir» (Kelsen, 1974: 81). Para evitar que el principio de la mayoría pueda ejercerse en un sentido tal que se anule a sí mismo, es preciso establecer mecanismos de protección de las minorías. Como decíamos antes, uno de los principales riesgos de un proceso secesionista es su recursividad. Por ello, sería un error pensar que el derecho de secesión es un

derecho de una minoría sobre la mayoría de un país, y muchos menos pensar que es un poder que una minoría estatal puede usar contra una minoría regional. Como todo derecho, es un juego relacional en el que la opinión de la mayoría solamente tiene valor en función de la opinión de la minoría, y viceversa. El ejemplo más controvertido es, sin duda, saber cómo se puede medir *con claridad* la relación entre una mayoría y una minoría de forma legítima. ¿Cómo decidir que una relación de mayorías/minorías de, pongamos por caso, 70 %-30 %, es más legítima que una relación 60 %-40 %? Esta es, probablemente, la gran incógnita que la Ley de Claridad canadiense no consiguió dilucidar. Creemos que una mecánica procedimental justa a la hora de regular con claridad esta relación *no* puede determinar con carácter previo cuál debería ser el resultado específico de una votación que reflejase una relación legítima entre mayoría/minoría pero, en su defecto, sí podrían establecerse una serie de condiciones muy estrictas que permitan que la participación de *todos* los ciudadanos del país haga que el resultado sea interpretable de forma inequívoca por todas las partes. Al final, el proceso será justo si las distintas minorías tienen incentivos para aceptarlo y se evita el riesgo de la recursividad. Una de las formas es mediante el uso de la variable temporal, que permite un proceso de enfriamiento (Mancini, 2008: 580) de las decisiones que toman los actores a lo largo de un plazo amplio.

Teniendo en cuenta estos cinco criterios, el proceso secesionista —tal como aquí lo presentamos— debería estar compuesto de tres fases interconectadas pero distintas: una fase de inicio (f1), una fase de implicación general de todos los ciudadanos del país (f2) y una fase de resolución final (f3). Serían tres manifestaciones de voluntad distintas e interconectadas de un mismo acto realizado en tres momentos históricos diferentes. Cada una de las fases tendría un plazo de realización razonablemente amplio: sugerimos el plazo de 15 años entre cada una de las tres fases, que coincidiría más o menos con lo que suelen durar dos ciclos de dos Gobiernos distintos que tendrían dos legislaturas completas para gestionar el resultado de cada consulta. Estos plazos temporales entre cada consulta no podrían cancelarse, ni aplazarse ni tampoco adelantarse. Se activarían automáticamente en la medida que la fase precedente hubiera habilitado continuar con el proceso. Es decir, el proceso secesionista podría durar un total de 30 años desde el momento de la celebración de la primera consulta (f1) hasta la celebración de la tercera y última consulta (f3).

## 1. FASE INICIAL DEL PROCESO SECESIONISTA

La fase inicial del proceso secesionista (f1) se realizaría mediante una votación en el territorio que solicitara iniciar dicho proceso. Lo razonable es que las condiciones básicas de la posible secesión, no solo las consecuencias

económicas, sino también las políticas fueran acordadas con claridad antes de iniciar el proceso (f1), fueran conocidas por todos los ciudadanos de forma transparente, para que dicho proceso no se viera alterado en lo sustancial por los posibles cambios en la opinión pública durante los treinta años de duración del mismo. Sin la aprobación de estas condiciones generales, cualquier votación secesionista estaría viciada con argumentos expresivos, pero carente de razones sustantivas que, en teoría, son las que deberían orientar este tipo de votaciones.

En esta consulta (f1), los votos se contarían sobre el total del censo, dejando que la abstención juegue el papel de mecanismo corrector para establecer cuál debería ser la diferencia necesaria entre los votos válidos a favor y en contra de la secesión. La participación sería un criterio a tener en cuenta, no solo porque indica el nivel de implicación de los ciudadanos en esta decisión, sino porque las posibles variaciones de la participación afectan a la interpretación de la relación entre mayorías y minorías (no es lo mismo interpretar dos puntos de diferencia entre votantes a favor y en contra con un 30 % o con un 90 % de participación). En este sentido, fijar un umbral de participación, algo que no se ha hecho en todos los referendos secesionistas realizados en países democráticos, es un requisito razonable que ayuda a fortalecer la legitimidad del resultado.

Así, el principio que podría guiar la primera consulta (f1) sería el siguiente: *el mayor número de votos válidos a favor sobre los votos en contra de la secesión será válido para activar el proceso secesionista si la participación es superior a los últimos comicios celebrados en ese territorio (elecciones generales y regionales) o, en todo caso, será válido si el porcentaje de votos válidos a favor de la secesión supera la mitad más uno del total del censo*. Por ejemplo, con una participación del 100 %, la diferencia entre los votos válidos a favor y en contra debería ser mínima para dar validez al resultado, en la medida que toda la población ha emitido su opinión. Si el porcentaje de participación es menor, cabe suponer que la diferencia entre los votos a favor y en contra solamente podría ser válida si el umbral de participación es significativo (aquí sería bueno tener una referencia, que no está fijada de antemano por el legislador sino por la participación política real: los últimos comicios generales y regionales celebrados antes de esta consulta). En el caso de que algún colectivo tuviera la tentación de no participar en dicha consulta para impedir que la participación superase estos umbrales, esto podría sortearse si finalmente el porcentaje de voto a favor de la secesión superase la mitad de la población censada.

Este sistema de recuento relacional hace para todos muy difícil calcular estratégicamente su actitud ante las opciones en juego. El grupo de ciudadanos a favor de la secesión buscará que sus votantes se activen y, al mismo tiempo, buscará que las personas en contra también lo hagan porque, en caso

de no activar a los votantes en contra, el número de votos a favor de la secesión tendrá necesariamente que subir. Por su parte, el grupo de ciudadanos en contra de la secesión buscará que sus votantes se activen, pero no tanto como para validar una victoria del secesionismo por la mínima. El resultado es ciego al cálculo estratégico y por tanto permite comparar las motivaciones de todos los participantes de forma más relacional.

## 2. SEGUNDA FASE

En el caso de que la consulta (f1) hubiera sido exitosa para los defensores del secesionismo, la segunda consulta (f2) se realizaría quince años después de la primera, respondiendo a la misma pregunta y con las mismas condiciones pactadas en el caso anterior. A lo largo de estos años, todos los actores políticos habrían tenido un tiempo razonable para evaluar las causas de la primera votación (f1), las estrategias políticas para revertir y/o profundizar las preferencias allí expuestas, tras lo cual los ciudadanos serían nuevamente convocados a votar. En este segundo momento, a diferencia del anterior, votarían *todos los ciudadanos del país*. Así, se garantizaría la implicación de todas los ciudadanos del Estado en dicho proceso, de tal manera que la *minoría atrapada* en dicho territorio pudiera encontrar algún tipo de legítimo apoyo externo a su posición. Al igual que en el caso anterior, el cómputo debería tener en cuenta no solo las mayorías y las minorías del recuento sino el índice de participación. Asimismo, en esta consulta (f2) sería razonable exigir que el porcentaje de participación y el porcentaje del censo en favor de la secesión en el territorio afectado fuera superior al de la primera consulta (f1).

El recuento de este segundo paso sería un poco más complicado que el anterior porque relaciona dos tipos de colectivos, dos tipos posibles de mayorías y de minorías y, por tanto, caben cuatro resultados: (f2a) una mayoría de votos a favor de la secesión tanto en el territorio como en el total del país; (f2b) una mayoría de votos en contra de la secesión tanto en el territorio como en el total del país; (f2c) una mayoría de votos en contra de la secesión en el territorio y una mayoría de votos a favor de la secesión en el resto del país; (f2d) una mayoría de votos a favor de la secesión en el territorio y una mayoría de votos en contra en el resto del país.

En los casos (f2a) y (f2b) la interpretación sería clara porque no hay disparidad de opinión en el país y en el territorio concreto: seguir adelante en el primer caso, paralizar el proceso en el segundo. En el caso (f2c) se daría una circunstancia extraña: los quince años transcurridos desde la primera consulta habrían cambiado la tendencia sobre la secesión en el territorio que lo propuso pero, sin embargo, el resto del país habría decidido que, dadas las circunstancias, la opción secesionista debería seguir adelante. Lo rozanable es pensar

que, en ese caso, el proceso secesionista se paralizaría. Finalmente, el caso (f2d) daría una disparidad de opiniones, pero en sentido contrario: el territorio votaría de forma mayoritaria a favor de la secesión, mientras que el resto del país votaría mayoritariamente en contra. La duda aquí es: ¿cómo valorar los datos? ¿Deberían valer lo mismo los porcentajes de voto en el territorio y en el resto del país? Si el grado de división de opiniones en ambos fuera similar, tratar los porcentajes de votos de la misma manera no produciría ninguna distorsión. Sin embargo, en el caso de que la división de opiniones fuera mayor en un caso que en otro, tratar dichos porcentajes de la misma manera sí produciría distorsión. Por esta razón, será bueno tener en cuenta, como hemos antes, no solo los votos a favor y en contra, sino también el volumen de participación en ambos cómputos, tanto el estatal como el regional.

De esta manera, el principio que podría guiar este segundo refrendo (f2) sería: *el mayor número de votos válidos a favor sobre los votos en contra de la secesión en un territorio será válido para continuar con el proceso secesionista si a) el porcentaje de voto sobre censo a favor es mayor que el resultado obtenido en f1, y b) la diferencia entre el porcentaje de los votos sobre censo a favor y en contra obtenidos en el territorio es mayor que la diferencia entre el porcentaje de los votos sobre censo a favor y en contra entre los habitantes del resto del país.* Veamos un ejemplo. Imaginemos que en el territorio que desea la independencia logró que en (f2), con una participación del 83% de la población, un 57% del censo votara a favor y un 26% en contra de la secesión (es decir, una diferencia de +31 puntos de censo a favor de la secesión); por otro lado, en el resto del país habría votado solamente el 42% de la población, con el siguiente resultado: 36% del censo en contra y 6% del censo a favor (una diferencia de +30 en contra de la secesión). En este caso, el proceso secesionista continuaría.

El sistema de recuento en (f2) es especialmente complicado porque se tienen en cuenta los votos a favor, los votos en contra y el nivel de participación, lo que complica aún más a todos los ciudadanos calcular estratégicamente cuál debería ser su actitud ante todas las opciones en juego antes del día de la votación.

### 3. TERCERA FASE

Si finalmente se han superado los requisitos (f1) y (f2), treinta años después de la primera se debería celebrar la tercera consulta (f3). Al igual que en (f2), los actores políticos habrían tenido un tiempo razonable para analizar las causas de las votaciones precedentes y adoptar medidas políticas para revertir y/o consolidar esta situación. Este referéndum definitivo se realizaría solamente en el territorio que querría secesionarse, respondiendo a la misma pregunta y con las mismas condiciones que los anteriores. Los votos se contarían sobre el total de

los votantes del censo. El principio que podría guiar este referendo definitivo (f3) para dar validez al resultado debería exigir dos condiciones: a) el porcentaje de voto sobre censo a favor de la secesión debería ser, como mínimo, el mismo que se obtuvo en la votación f2, y b) la diferencia entre los votos a favor y los votos en contra de la secesión debería mantener la misma distancia que aquella existente en la votación f2. Así, tomando como referencia el ejemplo anterior, si en el territorio que quiere secesionarse, el resultado en la votación (f2), con un 83 % de participación, había sido de 57 % del censo a favor frente a 26 % en contra (diferencia de +31 %), en el referéndum (f3) la validez a favor de la secesión exigiría que el voto a favor de la secesión fuera, como mínimo, del 57 % del censo y, en caso de que el porcentaje de voto en contra superase el 26 %, la diferencia tendría que mantenerse en +31 %. Si la participación desciende, el resultado es válido en la medida que el porcentaje de censo a favor de la secesión se mantiene; por el contrario, si el participación aumenta, es posible dar validez al resultado si el porcentaje de censo a favor de la secesión mantiene la misma diferencia de porcentaje de censo que hubo quince años antes. De esta forma se cumplirían los umbrales mínimos, no impuestos previamente por nadie, sino determinados por la dinámica política, que haría legítima la decisión de la población de ese territorio ante el resto de los ciudadanos y ante el propio Estado.

A la vista de estos datos, la impresión es que este procedimiento obligaría de forma práctica a obtener un apoyo muy significativo a favor de la secesión sobre el total del censo como condición necesaria que hacer efectiva la secesión. La mayoría secesionista habría superado tres obstáculos: la mayoría contraria del total del país, la *minoría atrapada* en dicho territorio y la mayoría consigo misma a lo largo de treinta años. Aparece, por tanto, como una solución razonable: el proceso supera tres fases muy distintas, de forma intergeneracional, sin más requisitos que la propia dinámica política y la exigencia de una fortaleza numéricamente muy elevada de los votantes de ese territorio para constituir un Estado nacionalmente más homogéneo —aquí la evolución de la *minoría atrapada* es, seguramente, la cuestión principal— que el Estado plurinacional del cual se separa. Tras un enorme esfuerzo de tres décadas de deliberación democrática y una dinámica política incapaz de revertir las tendencias centrípetas, esta mecánica procedimental daría legitimidad tanto al Estado resiliente que lo hubiera regulado como al territorio secesionado, el cual podría llevar a efecto dicha secesión tras asumir los costes tal como estos fueron acordados inicialmente.

### **Bibliografía**

Adrey, J. (2009). *Discourse and struggle in minority language policy formation. corsican language in the EU context of governance*. London: Palgrave MacMillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9780230583986>.

- Aguado, C. (2014). Sobre un eventual referéndum consultivo catalán en el proceso soberanista. En J. J. Solozábal (ed.). *La autodeterminación a debate* (pp. 9-29). Madrid: Pablo Iglesias.
- Aláez Corral, B. (2015). Constitucionalizar la secesión para armonizar la legalidad constitucional y el principio democrático en estados territorialmente descentralizados como España. *Revista d'Estudis Autònòmics i Federals*, 22, 136-183.
- Anderson, L. M. (2013). *Federalism, secession, and the American State: Divided, we secede*. New York; London: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780203095669>.
- Barker, J. (2006). *Sovereignty matters: Locations of contestation and possibility in indigenous struggles for self-determination*. Lincoln: University of Nebraska Press. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctt1dnnqcq>.
- Beiner, R. S. (1998). National self-determination: Some cautionary remarks concerning the rhetoric of rights. En M. Moore (ed.). *National self-determination and secession* (pp. 158-180). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/0198293844.003.0008>.
- Bowring, B. (2008). Positivism versus self-determination: The contradictions of Soviet international law. En S. Marks (ed.). *International law on the left: Re-examining marxist legacies* (pp. 133-168). Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511493720.005>.
- Brubaker, R. (1998). Myths and misconceptions in the study of nationalism. En M. Moore (ed.). *National self-determination and secession* (pp. 233-265). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/0198293844.003.0011>.
- Buchanan, A. (1998). Democracy and secession. En M. Moore (ed.). *National self-determination and secession* (pp. 14-33). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/0198293844.003.0002>.
- (2013). *Secesión. causas y consecuencias del divorcio político*. Barcelona: Ariel
- Caamaño, F. (2014). *Democracia federal. Apuntes sobre España*. Madrid: Turpial.
- Calonge Velázquez, A. (2013). El derecho de secesión en Canadá: Una regulación jurídica completa y un problema político sin resolver. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 25, 107-124.
- Canovan, M. (2001). Sleeping dogs, prowling cats and soaring doves: Three paradoxes in the political theory of nationhood. *Political Studies*, 49 (2), 203-215. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00309>.
- Carrasco Durán, M. (2013). Referéndum versus consulta. *Revista de Estudios Políticos*, 160, 13-41.
- Closa, C. (2019). A critique of the theory of democratic secession. En C. Closa, C. Margiotta y G. Martinico (eds.). *Between Democracy and Law. The Amoralism of Secession* (pp. 49-60). New York: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780429032400>.
- Conversi, D. (2000). Central secession: Towards a new analytical concept? The case of former Yugoslavia. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 26 (2), 333-355. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13691830050022839>.
- Courtois, S. (2004). Démocratie délibérative et sécession. *Canadian Journal of Political Science*, 37 (4), 811-838. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0008423904990208>.
- Dahbour, O. (2012). *Self-determination without nationalism: A theory of postnational sovereignty*. Philadelphia: Temple University Press.

- De Blas Guerrero, A. (2014). El derecho a decidir y el gambito de dama. En J. J. Solozábal (ed.), *La autodeterminación debate* (pp. 67-80). Madrid: Pablo Iglesias.
- Dietrich, F. (2014). Secession of the rich: A qualified defence. *Politics, Philosophy and Economics*, 13 (1), 62-81. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1470594X13483480>.
- Digón Martín, R. (2013). Plurinacionalidad y vertebración territorial del poder político en España. Una aproximación desde la teoría política. *Revista Española de Ciencia Política*, 31, 101-122.
- Dixon, J. (2004). *The chrétien legacy*. Victoria: Trafford Publishing.
- Dworkin, R. (1985). *A matter of principle*. Cambridge: Harvard University Press.
- Englebort, P. y Hummel, R. (2005). Let's stick together: Understanding Africa's secessionist deficit. *African Affairs*, 104 (416), 399-427. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/afraf/adi008>.
- Feeley, M. M. y Rubin, E. L. (2008). *Federalism: Political identity and tragic compromise*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Gérard, M. (2014). Economic aspects of constitutional change: The case of Belgium. *Oxford Review of Economic Policy*, 30 (2), 257-276. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oxrep/gru016>.
- Ginsburg, T. y Versteeg, M. (2018). From Catalonia to California: Secession in Constitutional Law. *Alabama Law Review*, 70, 923-985
- Grima Camps, C. (2001). El dictamen del Tribunal Supremo de Canadá sobre la secesión de Quebec de 20 de agosto de 1998. En E. Mitjans y J. M. Castellá (eds.), *Canadá: Introducción al sistema político y jurídico* (pp. 93-102). Barcelona: Universitat de Barcelona.
- Gutmann, A. (1985). Communitarian critics of liberalism. En S. Avineri y A. De-Shalit (eds.), *Communitarianism and individualism* (pp. 120-137). Oxford: Oxford University Press.
- Haljan, D. (2014). *Constitutionalising secession*. Portland: Hart Publishing.
- Harty, S. (1999). The nation as a communal good: A nationalist response to the liberal conception of community. *Canadian Journal of Political Science*, 32 (4), 665-689. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0008423900016942>.
- Hirschman, A. O. (1977). *Salida, voz y lealtad. respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y estados*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hope, S. (2006). Self-determination and cultural difference. *Political Science*, 58 (1), 23-41. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/003231870605800102>.
- Hug, S., y Tsebalis, G. (2002). Veto players and referendums around the world. *Journal of Theoretical Politics*, 14 (4), 465-515. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/095169280201400404>.
- Jellinek, G. (2012). *Teoría general del Estado*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Keitner, C. I. (2007). *The paradoxes of nationalism: The French Revolution and its meaning for contemporary nation building*. New York: State University of New York Press.
- Kelsen, H. (1974). *Esencia y valor de la democracia*. México: Nacional.
- (1982). *¿Qué es la justicia?* Barcelona: Ariel.
- (1993). *La teoría pura del derecho*. México: Porrúa.
- Kostakopoulou, T. (2017). What fractures political unions? Failed federations, *brexit* and the importance of political commitment. *European Law Review*, 42 (3), 339-352.

- Krasner, S. D. (1999). *Sovereignty. organized hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/9781400823260>.
- Kroll, D. A. y Leuffen, D. (2016). Ties that bind, can also strangle: The *brexit* threat and the hardships of reforming the EU. *Journal of European Public Policy*, 23 (9), 1311-1320. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1174532>.
- Kymlicka, W. (1998). Is federalism an alternative to secession? En P. Lehning (ed.). *Theories of secession* (pp. 109-148). London: Routledge.
- (2003). Nacionalismo minoritario y federalismo multinacional. En W. Kymlicka (ed.). *La política vernácula. nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía* (pp. 129-166). Barcelona: Paidós.
- Laponce, J. A. (2010). *Le référendum de souveraineté. comparaisons, critiques et commentaires*. Quebec: Les Presses de l'Université Laval.
- Lavi, L. (2013). Making time for national identity: Theoretical concept and empirical glance on the temporal performance of national identity. *Nations and Nationalism*, 19 (4), 696-714. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/nana.12027>.
- Lehning, P. (1998). *Theories of secession*. London: Routledge.
- Lluch, J. (2014). *Visions of sovereignty. nationalism and accommodation in multinational democracies*. Philadelphia PA: University of Pennsylvania Press. Disponible en: <https://doi.org/10.9783/9780812209617>.
- López Aguilar, J. F. (1999). Canadá y España: una comparación desde el federalismo contractual: a propósito de la decisión dictada por el Tribunal Supremo Federal de Canadá, de 20 de agosto de 1998, sobre la posibilidad de la secesión unilateral de Quebec, en la consulta interpuesta. *Autonomías: Revista Catalana de Derecho Público*, 25, 7-36.
- López Basaguren, A. (2013). Los referendos de secesión de Quebec y la doctrina de la Corte Suprema de Canadá. En E. Sáenz Arroyo y M. Contreras (eds.). *La participación política directa: Referéndum y consultas populares* (pp. 53-92). Zaragoza: Comuniter.
- (2014a). La independencia de Escocia en la Unión Europea: los efectos de la secesión de territorios en la UE entre política y derecho. *Teoría y Realidad Constitucional*, 33, 69-97.
- (2014b). Escocia y el referéndum por la independencia: algunas enseñanzas. En J. J. Solozábal (ed.). *La autodeterminación a debate* (pp. 109-122). Madrid: Pablo Iglesias.
- (2014c). Estado democrático y secesión de territorios. Un análisis comparado sobre el tratamiento democrático de las reclamaciones secesionistas. En J. Arregi (ed.). *La secesión en España. bases para un debate desde el País Vasco* (pp. 39-69). Madrid: Tecnos.
- (2015). Escocia: el referéndum sobre la independencia y la propuesta de reforma de la «devolution». *Revista Española de Derecho Constitucional*, 35 (104), 135-167.
- Maiz, R. (2018). *Nacionalismo y federalismo. una aproximación desde la teoría política*. Madrid: Siglo XXI.
- Majone, G. (2017). The European Union post-brexit: Static or dynamic adaptation? *European Law Journal*, 23 (1-2), 9-27. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/eulj.12206>.
- Mancini, S. (2008). Rethinking the boundaries of democratic secession: Liberalism, nationalism, and the right of minorities to self-determination. *International Journal of Constitutional Law*, 6 (3-4), 553-584. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/icon/mon022>.

- (2012). Secession and self-determination. En M. Rosenfeld y A. Sajo (eds.). *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (pp. 481-500). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199578610.013.0025>.
- Margiotta, C. (2019). An update on secession as the «ultimate right». En C. Closa, C. Margiotta y G. Martinico (eds.). *Between Democracy and Law. The Amoralty of Secession* (pp. 9-28). New York: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780429032400-2>.
- Marko, J. (2012). Ethnopolitics. the challenge for human and minority rights protection. En C. Corradetti (ed.). *Philosophical dimensions of human rights: Some contemporary views* (pp. 265-291). New York: Routledge. Disponible en: [https://doi.org/10.1007/978-94-007-2376-4\\_14](https://doi.org/10.1007/978-94-007-2376-4_14).
- McGee, R. W. (1992). A third liberal theory of secession. *The Liverpool Law Review*, 14 (1), 45-66.
- Miller, D. (2008). Nationalism. En J. S. Dryzek, B. Honig y A. Phillips (eds.). *The Oxford Handbook of Political Theory* (pp. 529-545). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548439.003.0029>.
- (2012). Territorial rights: Concept and justification. *Political Studies*, 60 (2), 252-268. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2011.00911.x>.
- Mir i Bagó, J. (2003). Reflexiones acerca del dictamen sobre la secesión de Quebec. En J. Galofré (ed.). *Informe Pi i Sunyer sobre el desarrollo autonómico y la incorporación de los principios de la Unión Europea* (pp. 135-148). Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals.
- Møller, L. P. (2002). Moving away from the ideal: The rational use of referendums in the Baltic States. *Scandinavian Political Studies*, 25 (3), 281-293. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1467-9477.00072>.
- Moore, M. (1998). The territorial dimension of self-determination. En M. Moore (ed.). *National self-determination and secession* (pp. 134-157). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/0198293844.003.0007>.
- (2010). Ethics of secession and political mobilization in Quebec. En D. H. Doyle (ed.). *Secession as an international phenomenon. from American's civil war to contemporary separatist movements* (pp. 76-94). Athens: University of Georgia Press.
- Moreno, L. (2009). La federalización de la España plural. *Revista d'Estudis Autònomic i Federals*, 8, 119-143.
- Norman, W. (1998). The ethics of secession as the regulations of secessionist politics. En M. Moore (ed.). *National self-determination and secession* (pp. 34-61). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/0198293844.003.0003>.
- (2006). *Negotiating nationalism: Nation-building, federalism, and secession in the multi-national State*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/0198293356.001.0001>.
- Offe, C. (2017). Referendum vs. institutionalized deliberation. What democratic theorists can learn from the 2016 *brexit* decision. *Daedalus*, 146 (3), 14-27. Disponible en: [https://doi.org/10.1162/DAED\\_a\\_00443](https://doi.org/10.1162/DAED_a_00443).
- Oklopčić, Z. (2012). Independence referendums and democratic theory in Quebec and Montenegro. *Nationalism and Ethnic Politics*, 18 (1), 22-42. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13537113.2012.654088>.

- Oliver, J., Ballester, M., Calafell, V. J. y Oehling, A. (2014). *El futuro territorial del Estado español: ¿centralización, autonomía, federalismo o secesión?* Valencia: Tirant lo Blanch.
- Pérez Royo, F. J. (2014). Entre política y derecho: el debate sobre la independencia de Cataluña. En J. J. Solozábal (ed.). *La autodeterminación a debate* (pp. 143-155). Madrid: Pablo Iglesias.
- Qvortrup, M. (2012). The history of ethno-national referendums 1791-2011. *Nationalism and Ethnic Politics*, 18 (1), 129-150. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13537113.2012.654081>.
- (2014). *Referendums and ethnic conflict*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Radmilovic, V. (2010). Strategic legitimacy cultivation at the Supreme Court of Canada: Quebec secession reference and beyond. *Canadian Journal of Political Science*, 43 (4), 843-869. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0008423910000764>.
- Raffass, T. (2012). *The Soviet Union: Federation or empire?* London: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780203115756>.
- Ruiz Soroa, J. M. (2013). Regular la secesión. *Cuadernos de Alzate: Revista Vasca de la Cultura y las Ideas*, 46, 186-204.
- (2014). Regular la secesión. En J. J. Solozábal (ed.). *La autodeterminación a debate* (pp. 168-186). Madrid: Pablo Iglesias.
- Sanjaume-Calvet, M. (2016). The morality of secession. Secessionist and antisecessionist arguments in the Catalan case. En X. Cuadras-Morató (ed.). *Catalonia: A new independent State in Europe?* (pp. 82-106). New York: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781315740584-4>.
- Setälä, M. y Schiller, T. (2009). *Referendums and representative democracy: Responsiveness, accountability and deliberation*. London: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780203873427>.
- Shadian, J. (2010). From states to polities: Reconceptualizing sovereignty through inuit governance. *European Journal of International Relations*, 16 (3), 485-510. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354066109346887>.
- Simpson, A. (2008). Nations and states. En T. C. Salmon y M. F. Imber (eds.). *Issues in international relations* (pp. 46-60). New York: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780203926598>.
- Slomp, G. (2008). On sovereignty. En T. C. Salmon y M. F. Imber (eds.). *Issues in international relations* (pp. 33-45). New York: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780203926598>.
- Solozábal, J. J. (2014a). La autodeterminación y el lenguaje de los derechos. En J. J. Solozábal (ed.). *La autodeterminación a debate* (pp. 198-212). Madrid: Pablo Iglesias.
- (2014b). *La autodeterminación a debate*. Madrid: Pablo Iglesias.
- Sorens, J. (2004). Globalization, secessionism, and autonomy. *Electoral Studies*, 23 (4), 727-752. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2003.10.003>.
- (2005). The cross-sectional determinants of secessionism in advanced democracies. *Comparative Political Studies*, 38 (3), 304-326. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0010414004272538>.
- (2012). *Secessionism. identity, interest, and strategy*. Montreal: McGill-Queens University Press.

- (2014a). Legal regimes for secession: Applying moral theory and empirical findings. *Public Affairs Quarterly*, 28 (3), 259-288.
- (2014b). Does fiscal federalism promote regional inequality? An empirical analysis of the OECD, 1980-2005. *Regional Studies*, 48 (2), 239-253. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/00343404.2012.661851>.
- Tajadura, J. (2014). El «derecho a decidir», el Estado de derecho y la democracia. En J. J. Solozábal (ed.). *La autodeterminación a debate* (pp. 213-224). Madrid: Pablo Iglesias.
- Tierney, S. (2015). Reclaiming politics: Popular democracy in Britain after the Scottish referendum. *Political Quarterly*, 86 (2), 226-233. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1467-923X.12161>.
- Tsebalis, G. (2000). Veto players and institutional analysis. Governance. *An International Journal of Policy, Administration, and Institution*, 13 (4), 441-474. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00141>.
- Vírgala, E. (2015). Referéndum, secesión y reforma constitucional. *Revista Internacional de Estudios Vascos*, 11, 166-212.
- Weinstock, D. (2001a). Constitutionalizing the right to secede. *Journal of Political Philosophy*, 9 (2), 182-203. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1467-9760.00124>.
- (2001b). Towards a normative theory of federalism. *International Social Science Journal*, 53 (167), 27-83.
- Wellman, C. H. (2005). *A theory of secession: The case for political self-determination*. New York: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511499265>.
- (2010). The morality of secession. En D. H. Doyle (ed.). *Secession as an international phenomenon. from American's civil war to contemporary separatist movements* (pp. 19-36). Athens: University of Georgia Press.
- y Cole, P. (2011). *Debating the ethics of immigration: Is there a right to exclude?* Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:osobl/9780199731732.003.0001>.
- Wissensburg, M. (2007). *Political pluralism and the state: Beyond sovereignty*. New York; London: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780203894118>.
- Young, R. A. (1994). The political economy of secession: The case of Quebec. *Constitutional Political Economy*, 5 (2), 221-245. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/BF02393148>.
- (2014). Transition costs in secessions, with a brief application to Scotland. *Oxford Review of Economic Policy*, 30 (2), 392-405. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oxrep/gru015>.

# ANÁLISIS CUANTITATIVO DEL USO DEL DECRETO LEY EN ESPAÑA (1979-2018)

## Quantitative analysis of the use of the royal decree law in Spain (1978-2018)

RAFAEL SANZ GÓMEZ

Universidad Nacional de Educación a Distancia<sup>1</sup>  
rafaelsanz@der.uned.es

SERGIO SANZ GÓMEZ

Universidad de Sevilla  
ssanz1@us.es

### Cómo citar/Citation

Sanz Gómez, R. y Sanz Gómez, S. (2020).  
Análisis cuantitativo del uso del decreto ley en España (1979-2018).  
*Revista de Estudios Políticos*, 188, 127-158.  
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.188.05>

### Resumen

El presente trabajo aplica técnicas de análisis estadístico sobre los 574 reales decretos leyes aprobados en España entre 1979 y 2018. Se estudia la frecuencia de su uso, su extensión, complejidad e impacto en el ordenamiento, así como su posterior tramitación parlamentaria y la litigiosidad generada ante el Tribunal Constitucional. Se buscan correlaciones entre estos elementos y el contexto económico y político-institucional en que se aprueban los decretos leyes. Los resultados muestran un impacto evidente de la crisis en la aprobación de decretos leyes en diversas materias, en su

---

<sup>1</sup> Este trabajo es una actualización y profundización del trabajo iniciado en Sanz Gómez, R. y Sanz Gómez, S., «Parámetros para el análisis cuantitativo del decreto ley», publicado en Cubero Truyo, A. (dir.) (2016), *Estudios sobre el Decreto-ley como fuente del Derecho Financiero y Tributario*. Aranzadi: Cizur Menor. Los autores quieren agradecer a Ramón Villaplana Jiménez, de la Universidad de Murcia, la sugerencia de usar indicadores que expresaran la fragmentación del sistema parlamentario. Todos los errores son exclusivamente achacables a los autores.

longitud y en su impacto en el ordenamiento. También se observa que una mayor fragmentación parlamentaria favorece moderadamente la tramitación de los decretos leyes como proyectos de ley y, al contrario, es más frecuente la impugnación de decretos leyes aprobados por Gobiernos con mayoría absoluta. Los resultados del análisis son la base para plantear opiniones críticas y propuestas de mejora.

### **Palabras clave**

Real decreto ley; fuentes del derecho; división de poderes; control parlamentario; análisis estadístico; jurimetría.

### **Abstract**

This paper applies statistical analysis techniques on the 574 royal decree laws approved in Spain between 1979 and 2018. It studies the frequency of their use, their extension, complexity and impact on the legal system, as well as the subsequent parliamentary procedure and the level of litigiousness before the Constitutional Court. Correlations are sought between these elements and the economic and political-institutional context in which decree laws are issued. The results clearly show an impact of the financial crisis in the approval of decree-laws in given matters, in their length and in their impact on the legal system. It is also observed that a greater parliamentary fragmentation moderately favours decrees law to be introduced as bills and, on the contrary, decree laws approved by governments with absolute majority are more frequently challenged in court. The results of the analysis are the basis for raising critical concerns and proposals for improvement.

### **Keywords**

Royal decree-law; sources of law; separation of powers; parliamentary control; statistical analysis; leximetrics.

## SUMARIO

---

I. ¿USO O ABUSO DEL DECRETO LEY? LA UTILIDAD DE UN ANÁLISIS CUANTITATIVO. II. OBJETO DE ANÁLISIS Y ELECCIÓN DE INDICADORES. III. ANÁLISIS, RESULTADOS Y DISCUSIÓN: 1. Análisis diacrónico general del uso del decreto ley. 2. Impacto del decreto ley en el sistema jurídico: innovación normativa. 3. Análisis de la complejidad normativa. El problema de los decretos leyes ómnibus. IV. REFLEXIONES FINALES. BIBLIOGRAFÍA.

---

### I. ¿USO O ABUSO DEL DECRETO-LEY? LA UTILIDAD DE UN ANÁLISIS CUANTITATIVO

El art. 86 de la Constitución española (en lo sucesivo, CE) prevé que el Gobierno podrá dictar normas con rango de ley bajo la forma de reales decretos leyes. Dado que esta potestad constituye una excepción al principio clásico de división de poderes, tiene un carácter excepcional que se concreta en su supuesto de hecho habilitante (la situación de extraordinaria y urgente necesidad), en las condiciones que se le imponen (la prohibición de afectar a una serie de materias) y en su carácter provisional. El decreto ley debe ser convalidado por las Cortes en el plazo de treinta días naturales desde su publicación en el BOE o, de lo contrario, quedará derogado y cesarán sus efectos<sup>2</sup>. El Reglamento del Congreso de los Diputados recoge la práctica seguida por la Cámara Baja: tras la votación sobre la convalidación o derogación, se decide luego —obviamente, solo en caso de convalidación— si el decreto ley se tramitará o no como proyecto de ley<sup>3</sup>.

El rechazo al desmesurado uso del decreto ley es prácticamente unánime entre la doctrina. La frecuencia y la intensidad de su empleo crecieron desproporcionadamente desde 2010 y, aunque ello se atribuyó en buena medida a la crisis

---

<sup>2</sup> Si la Asamblea estuviera disuelta o hubiera expirado su mandato, la competencia corresponde a la Diputación Permanente (art. 78.2 CE). Si el Congreso no estuviera reunido, deberá convocarse una sesión extraordinaria a tales efectos.

<sup>3</sup> No existe acuerdo doctrinal sobre si es necesario convalidar y tramitar como proyecto de ley o la decisión de tramitación como proyecto de ley sería suficiente para que el decreto ley no sea expulsado del ordenamiento, y existen sentencias del TC en ambos sentidos (Duque Villanueva, 2018).

económica, se ha superado formalmente la crisis<sup>4</sup> y el uso de este instrumento sigue siendo muy elevado. En 2018 se han aprobado veintiocho decretos leyes<sup>5</sup>, de los cuales veinticinco corresponden al segundo semestre, tras la asunción del Gobierno por Pedro Sánchez Castejón.

Un uso excesivamente frecuente del decreto ley puede producir situaciones reprochables desde una perspectiva jurídica. Aunque no podemos hablar con propiedad de empleo contrario a la Constitución sin valorar el cumplimiento de los requisitos del art. 86 CE, sí cabe hablar de abuso *lato sensu*, y apuntar que la situación actual puede impactar negativamente en la calidad de la normativa resultante<sup>6</sup>, en la certeza del derecho<sup>7</sup>, en el derecho de diputados y senadores a la participación política y, en general, en el principio democrático<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> El PIB español crece por encima del 3% desde 2015, según datos del Banco Mundial.

<sup>5</sup> Los dos años con mayor producción de decretos leyes son 1997 y 2012, con veintinueve.

<sup>6</sup> Según el art. 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, la elaboración de un anteproyecto de ley va precedida de una serie de trámites de gran relevancia desde el punto de vista de la calidad normativa y la oportunidad de su regulación; el apartado 11 de dicho art. establece en qué condiciones son exigibles dichos requisitos para la aprobación de decretos leyes. Entre otros, la memoria del análisis de impacto normativo tendrá carácter abreviado; no se prevé la evacuación de informe alguno tras la redacción; tampoco se recabará el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente cuando fuera preceptivo o se considere conveniente. Un ejemplo (muy relevante, a nuestro parecer, desde el punto de vista de técnica normativa) es la necesidad de consultar al Consejo de Estado en relación con anteproyectos de leyes que traspongan directivas de la UE (art. 21.2 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado); obligación que no existe si la transposición se realiza a través de decreto ley. No existen tampoco garantías de que tales cuestiones se resuelvan en sede legislativa, por la menor información técnica de que disponen las Cortes y el hecho de que los decretos leyes, si se tramitan como proyecto de ley, lo harán por el procedimiento de urgencia.

<sup>7</sup> El carácter urgente del decreto ley implica que, normalmente, deba entrar en vigor al día siguiente de su publicación. Son pocas las excepciones (y cuestionables desde un punto de vista constitucional: véase la STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 6). Ello implica que, dado que los consejos de ministros se celebran actualmente en viernes, los decretos leyes suelen publicarse en el BOE del sábado y entran en vigor el domingo, cuando no el propio sábado. Es complejo conocer el derecho vigente cuando este ha sido modificado a través de un largo decreto ley publicado en fin de semana y del que no se ha tenido noticia previa, puesto que no ha habido tramitación pública.

<sup>8</sup> Aragón Reyes (2016: 19) apunta que «la legitimidad democrática de la ley no se basa solo en la mayoría que la aprueba, sino también, y de manera muy principal, en el procedimiento parlamentario de su elaboración». El uso del decreto ley, frente a la legislación ordinaria, reduce el papel del pluralismo político, valor superior del

El objetivo del presente trabajo es aplicar técnicas de análisis cuantitativo para describir las tendencias en el uso de este instrumento en los cuarenta años desde la entrada en vigor de la Constitución de 1978. Esto nos permitirá dar cuenta exacta de hasta qué punto y de qué forma se ha incrementado el uso del decreto ley en los últimos tiempos; también nos permitirá identificar bajo qué contextos es más frecuente el empleo de esta fuente del derecho.

Para hacer referencia al análisis cuantitativo de la norma, en estudios anglosajones encontramos términos como *jurimetrics* (Loevinger, 1963) o, más frecuentemente en la actualidad, *leximetrics*. En castellano podría usarse el término *jurimétrica* (Gordillo, 2003: 237), *jurimetría* (Moya García, 2003) o simplemente la expresión, más descriptiva, de análisis cuantitativo del derecho. La noción de jurimetría agrupa diversos niveles de estudio. Así, un primer nivel implicaría la mera cuantificación de ciertas variables, que es lo común en la bibliografía publicada en España con la que hemos trabajado, y que opera como apoyo al análisis cualitativo (o argumentativo) propio de la materia jurídica. Dos ejemplos son los trabajos de Martín Rebollo (2015) y Aragón Reyes (2016). Un segundo nivel de análisis busca correlaciones estadísticas entre determinados aspectos jurídicos y otras variables (tal y como explican Siems y Deakin, 2010: 5). Finalmente, parte de la investigación plantea la elaboración de modelos computacionales más complejos (Deakin, 2018), que entran decididamente en el ámbito de la sociología jurídica.

En su estado actual de desarrollo, la jurimetría puede servirnos como auxilio en el análisis externo del derecho. En los últimos años se están explorando comercialmente estas posibilidades: el incremento de la capacidad computacional está llevando a la aparición de productos de analítica judicial o *software* predictivo, que normalmente son herramientas de apoyo a la labor de abogacía. Se usa el término *legaltech* para hacer referencia a aquellas tecnologías puestas al servicio de la prestación de servicios jurídicos.

Una metodología cuantitativa nos permite acceder a un nivel de análisis que vaya más allá de la mera descripción de los cambios jurídicos y observar tendencias que no fueran apreciables en una primera aproximación (Anderson *et al.*, 2012: 366-367). En particular, resulta de especial utilidad para el estudio diacrónico del derecho (Cooter y Ginsburg, 2003). El análisis de datos nos ofrece una base más sólida para proponer remedios para los problemas analizados.

---

ordenamiento jurídico español según el art. 1.1 CE. También se reduce la participación de la ciudadanía, ya que no se realizará ni consulta pública previa a la elaboración del texto (art. 27.2 de la Ley del Gobierno) ni el trámite de audiencia e información pública tras la elaboración del anteproyecto (art. 27.6 de la Ley del Gobierno).

## II. OBJETO DE ANÁLISIS Y ELECCIÓN DE INDICADORES

Para realizar este análisis hemos elegido como objeto de estudio el período transcurrido entre 1979 y 2018, el más largo posible bajo la vigencia del art. 86 CE<sup>9</sup>. El análisis no se extiende hasta el final de la XII legislatura porque la distribución del decreto ley a lo largo del año no es regular<sup>10</sup> y tomar parte de un año tendría un efecto distorsionador.

Ante todo, para conocer para qué se usa el decreto ley en España, hemos ordenado las normas por materias. El punto de partida es la clasificación realizada por Martín Rebollo (2015). Cada decreto ley puede estar categorizado en más de un grupo, lo cual explica que si sumamos sin más las cifras de cada categoría, obtengamos un valor superior al total de decretos leyes.

Tabla 1. *Número de decretos leyes por categoría*

Economía	199	Catástrofes	101	Modificación	93
Financiero	139	Personal	49	Transposición	37
Tributario	103	Organización	42	Resto	84

*Fuente:* elaboración propia

Las tres categorías a la derecha de la tabla 1 no nos ofrecen una información exacta sobre el contenido del decreto ley. La categoría *resto*, como su nombre indica, es residual. La categoría *modificación* implica que el decreto ley se limita a alterar o derogar normas anteriores. Para la inclusión en este grupo es necesario que todo el articulado de un decreto ley (sin contar disposiciones finales, adicionales, transitorias y derogatorias, o anexos) modifique otros artículos. Incluimos también normas que se limiten a prorrogar la vigencia de otra o extender su ámbito de aplicación. Finalmente, la categoría *transposición* se aplica si aparece la mención «TRANSPONE» en el apartado de «Referencias anteriores» en el análisis de la norma en el BOE. Las categorías *modificación* y *transposición* son transversales, y toda norma clasificada en alguna de estas categorías está necesariamente incluida en alguna más.

<sup>9</sup> El análisis realizado por Padrós Reig (2009: 87) sí incluye 1978 y constata que dicho año se sitúa «en clara excepcionalidad con el resto».

<sup>10</sup> Se concentran en diciembre, con un total de 100 aprobados, lo cual representa un 17,42% del total. El resto oscila entre los 33 de enero (un 5,75%) y los 56 de junio (un 9,76%).

El resto de las categorías de la tabla 1 sí nos señala de manera específica cuál es el contenido de la norma. La más numerosa son los decretos leyes sobre política económica, categoría que Martín Rebollo (2015) no aplica<sup>11</sup>. Hemos aplicado unas pautas que pretenden abarcar las diversas vías, directas e indirectas, que tienen los poderes públicos de incidir en la economía. En primer lugar, el Estado regula diversos sectores (financiero, inmobiliario, de telecomunicaciones o eléctrico, entre otros; también el mercado de trabajo); en segundo lugar, interviene directamente en el ámbito económico (llegando a intervenir empresas por decreto ley); en tercer lugar, configura un marco que facilita el desarrollo de la actividad económica: por ejemplo, invierte en infraestructuras públicas o aprueba medidas de protección social. También hemos atendido a los títulos competenciales a que se remitiera el propio decreto ley.

El segundo grupo de decretos leyes lo constituyen las medidas de carácter financiero o presupuestario. La mayoría aprueban modificaciones presupuestarias, pese a las fundadas dudas sobre la constitucionalidad de dicha práctica<sup>12</sup>; también encontramos concesión de avales, emisión de deuda pública o modificación de su régimen jurídico. 85 decretos leyes tratan esta materia de manera exclusiva; el resto lo hace junto con alguna modificación normativa para la que prevén la autorización de gasto correspondiente, acompañadas de modificaciones tributarias para garantizar la financiación de determinado gasto o, a veces, en decretos leyes ómnibus o en normas que sustituyen a las de presupuestos cuando estas no se llegan a aprobar.

El tercer grupo, por número, son los decretos leyes que regulan aspectos tributarios. Es muy frecuente que las disposiciones fiscales se incluyan junto con otras de distinta naturaleza, hasta el punto de que, si computamos aquellos decretos leyes que solo contienen normas tributarias, la cifra es de 46 (incluimos aquellos que están categorizados como *tributario* y, además, *modificación* o *transposición*, porque se trata de categorías que no se refieren al contenido).

El resto de grupos, por orden decreciente, son los decretos leyes que articulan una respuesta a catástrofes, sean de origen natural (inundaciones, sequías, terremotos, tormentas) o derivadas de la acción humana; los decretos

---

<sup>11</sup> Sí señala que gran parte de los decretos leyes que clasifica como *heterogéneos* tienen tal naturaleza.

<sup>12</sup> Ya el ATC 179/2011 ha señalado que existe una «exigencia de ley en sentido formal» que se establece «en el supuesto de modificación de la ley de presupuestos previsto en el art. 134.5 CE, esto es, cuando la modificación implique aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio».

leyes sobre personal, que regulan materias relativas a la plantilla de los organismos públicos, retribuciones, jubilaciones u otros, y los decretos leyes que se refieren a cuestiones organizativas de la Administración pública, lo cual incluye la creación, modificación o extinción de organismos de todo tipo<sup>13</sup>.

Por su parte, medimos la intensidad de uso a través de una serie de indicadores. El más básico es el número de decretos leyes aprobados, un parámetro muy frecuente en la literatura disponible y que se suele comparar con el número de leyes para analizar la preponderancia del legislativo o del ejecutivo en la producción de normas con rango de ley (Padrós Reig, 2009: 91-92; Arana García, 2013: 340-341; Martín Rebollo, 2015: 37-38; Cubero Truyo, 2016: 22; Aragón Reyes, 2016: 34-37). Para ofrecer un panorama más amplio del centro de gravedad de la actividad parlamentaria del que suele ofrecer la literatura existente, hemos reunido datos sobre el número de proyectos de ley presentados por el Gobierno y de proposiciones de ley presentados desde el Congreso (tanto por parte de diputados/as individuales como de grupos parlamentarios) y desde el Senado, agrupados por meses y legislaturas. Para ello hemos empleado la herramienta «Búsqueda Avanzada (expedientes públicos)» del apartado «Iniciativas» de la web del Congreso de los Diputados.

El número de decretos leyes no nos ofrece información sobre su complejidad, por lo que hemos buscado otros parámetros para medirla. Por una parte, hemos contado el número de palabras de cada decreto ley, que Cooter y Ginsburg (2003: 22) consideran un criterio útil para determinar el grado de detalle normativo. Aunque presenta limitaciones, su aplicación es sencilla y excluye la subjetividad del analista. También hemos contado las palabras que forman parte de la exposición de motivos, que cobra una especial relevancia en el ámbito del decreto ley porque el Gobierno debe justificar de manera explícita y razonada la concurrencia de la situación de extraordinaria y urgente necesidad, y la exposición de motivos es un lugar evidentemente adecuado para ello, aunque el Tribunal Constitucional (en lo sucesivo, TC) atiende también al debate parlamentario o al expediente de elaboración del decreto ley (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 4).

Vinculado con el número de palabras, hemos contado el número de artículos de cada decreto ley. Puesto que, según las *Directrices de técnica normativa de 2005*, «el artículo es la unidad básica de toda disposición normativa»,

---

<sup>13</sup> La creación de fondos se encuentra en una zona gris. En el caso de la creación de fondos con naturaleza jurídica, hemos considerado que se trataba de una reorganización administrativa. Hemos clasificado como *financiero* la creación de fondos sin personalidad jurídica, normalmente vinculada a la aplicación de unos determinados créditos presupuestarios que tienen carácter temporal.

y cada artículo regula «un tema» determinado (un precepto, mandato, instrucción o regla, o un conjunto de ellos siempre que guarden una unidad temática)<sup>14</sup>, podemos identificar el número de artículos de un decreto ley con una estimación del número de mandatos que contiene. Las Directrices no son vinculantes y no siempre se cumplen, pero nos proporcionan una base para escoger una unidad de análisis sobre criterios objetivos, transparentes y replicables. Asimilamos a un artículo cada disposición de las que componen la parte final de las normas (disposiciones adicionales, disposiciones transitorias, disposiciones derogatorias y disposiciones finales), como hace el propio Reglamento del Congreso en su art. 110.5; también asimilamos cada anexo con un artículo (en muchos casos observamos que su función es la de recoger listas de supuestos relativos a un tema, y por tanto se cumple el criterio de ser una unidad temática).

Estos dos indicadores escogidos para medir la complejidad de la norma presentan una correlación muy elevada, por lo que podemos concluir que ofrecen información equivalente<sup>15</sup>.

El tercer indicador para valorar la complejidad es la heterogeneidad del decreto ley, que medimos por el número de categorías en que se ha incluido cada uno (sin contar, a estos efectos, las categorías *modificación* y *transposición*). Los valores oscilan entre uno y cuatro.

Por otra parte, hemos empleado dos criterios para medir el impacto de los decretos leyes en el sistema jurídico: el número de normas modificadas y el de artículos modificados. Los hemos contabilizado a partir del análisis que acompaña a cada norma en la versión electrónica del *Boletín Oficial del Estado*.

---

<sup>14</sup> Véanse las directrices 20, 26 y 30.

<sup>15</sup> El coeficiente de Pearson muestra una correlación casi perfecta entre el número de palabras y el número de artículos ( $r = 0,96$  y  $p < 0,001$ ). El coeficiente de correlación de Pearson es una medida estadística de la relación entre dos variables cuantitativas. El valor  $r$  del coeficiente de Pearson oscila entre -1 y 1. Valores cercanos a 1 nos indican una fuerte correlación positiva (es decir, a mayor valor de la variable independiente, se observa un mayor valor de la variable dependiente); valores cercanos a -1 nos indican una fuerte correlativa negativa, o inversamente proporcional. Valores cercanos a 0 indican la ausencia de una relación entre las variables analizadas. Por su parte, el valor  $p$  es un indicador de la probabilidad de error de las hipótesis formuladas y expresadas, en este caso, en el valor de  $r$ . Cuanto menor sea  $p$ , menor es la probabilidad de que la relación examinada  $r$  pueda ser explicada por el azar. Por su parte,  $\alpha$  es el nivel de significación, que opera como un umbral de comparación. Si la  $p$  es menor que  $\alpha$ , la hipótesis es significativa. En este trabajo operamos con una  $\alpha$  de 0,05, aunque a veces lo señalaremos expresamente cuando se encuentren niveles de significación para una  $\alpha$  de 0,01.

Así, hemos contado el número de artículos y normas contenidos en los apartados «DEROGA», «MODIFICA» y «AÑADE» de la sección «Referencias anteriores». Esta selección metodológica nos permite obtener los datos con una relativa sencillez y replicabilidad pese al elevado número de decretos leyes analizados. De nuevo, los dos indicadores presentan una correlación muy fuerte, por lo que podrían usarse indistintamente<sup>16</sup>.

En principio, la frecuencia de uso del decreto ley debería depender de la frecuencia con que se pueda dar una situación de extraordinaria y urgente necesidad. La doctrina señala la importancia de las «coyunturas económicas problemáticas» (Vázquez Alonso, 2016) en la justificación de los decretos leyes, y ha analizado con preocupación el agudo incremento en el uso del decreto ley durante la crisis económica (Carmona Contreras, 2013). Una recesión económica se define como aquella situación en la que la tasa de variación anual del PIB es negativa durante dos trimestres consecutivos. Así, el estado de la economía se puede medir empleando los datos de variación interanual del PIB, que tomamos de la base de datos del Banco Mundial y que se nos ofrecen agrupados por años<sup>17</sup>.

Más allá de estas coyunturas económicas problemáticas, la lectura de los decretos leyes nos permite apreciar una enorme variedad de circunstancias. Algunas de ellas son claramente aleatorias (como las catástrofes naturales) y resulta difícil expresarlas en términos numéricos. Sin embargo, sí cabe apuntar que, suponiendo que se dé una situación de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podría apreciar su existencia y actuar (o no) en virtud de factores políticos. En efecto, el de extraordinaria y urgente necesidad es un concepto genérico e indeterminado, vinculado con el valor del pluralismo, en la medida en que deja «una puerta abierta, un amplio margen de maniobra para que [el Gobierno] aprecie lo que en cada momento preciso haya de entenderse como una situación urgente» (Carmona Contreras, 1997: 258-259). Se ha señalado que el color político podría tener cierta influencia en cómo se concreta este margen de apreciación (Padrós Reig, 2009: 89-90).

El Congreso es titular de la potestad de convalidar el decreto ley, por lo que su relación con el Gobierno resulta también decisiva. ¿Cómo medir esta relación? El tipo de mayoría en el Congreso (simple/absoluta) es un buen indicador de la capacidad que tiene un Gobierno para impulsar con éxito reformas normativas: la doctrina señala que los Gobiernos con mayoría simple emplean más el decreto ley (Padrós Reig, 2009: 90-91; Guerra Reguera, 2016: 306).

<sup>16</sup> Existe una correlación de  $r = 0,97$  y  $p < 0,001$ .

<sup>17</sup> Para 2018 hemos usado la previsión más actualizada del Banco de España. El INE ofrece datos de variación trimestral, pero solo desde 1995.

También se ha afirmado que, en aquellos casos en los que un Gobierno «carezca del respaldo de la mayoría absoluta de los diputados» puede verse obligado a «pactar la convalidación a cambio de la tramitación de la disposición convalidada como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia», lo cual permitiría que los grupos que apoyan al Gobierno participaran en la redacción final de la norma (Punset Blanco, 2009: 23-24). A tales efectos, hemos recogido datos sobre la tramitación parlamentaria con la herramienta «Buscador de Iniciativas (consulta de expedientes públicos)» de la web del Congreso de los Diputados. A cada decreto ley le hemos asociado la variable *Tramitación* que puede adoptar los valores «convalidación» (0), «tramitación como proyecto de ley» (1) o «derogación» (2).

Puede además profundizarse en el análisis yendo más allá de la variable dicotómica mayoría simple/absoluta, ya que en la revisión bibliográfica realizada hemos encontrado hipótesis relativas al grado de fragmentación parlamentaria. Por ejemplo, Cubero Truyo (2016: 34) señala que en la X legislatura de Andalucía, iniciada en 2015 (y donde el PSOE-A gobernó con el apoyo de Ciudadanos), se observaba un menor uso del decreto ley, y que ello podía deberse a que, por la alta fragmentación parlamentaria, el Gobierno no tenía garantías de que todo decreto ley fuera convalidado: el autor citado describe una reducción drástica de su empleo tras el rechazo parlamentario de dos de ellos.

De los índices desarrollados para medir la fragmentación parlamentaria, hemos aplicado los dos que propone Villaplana Jiménez (2018: 147), y que son los que están más consolidados. El primero es el índice de fragmentación parlamentaria de Rae<sup>18</sup>, que ofrece un valor entre 0 (concentración total) y 1 (fragmentación total): es el más sencillo de entre una serie de fórmulas que se han propuesto y que ofrecen, en última instancia, una información equivalente (Pedersen, 1980: 397). El otro indicador, que se considera más intuitivo, es el número efectivo de partidos (que aplicamos en su versión de partidos parlamentarios, o NEPP, ya que lo que nos interesa medir es la fuerza que tienen en el Congreso). Este índice, desarrollado por Laakso y Taagepera (1979), expresa el número de partidos de un sistema político ponderando su peso relativo y dando un peso mayor a los grupos parlamentarios más grandes. Como puede verse en la tabla 2, un sistema de «bipartidismo imperfecto», como el español hasta 2015, ofrece valores en torno al 2.5 (hay dos partidos principales y algunos menores), mientras que las dos últimas legislaturas analizadas (tras la entrada de Podemos y Ciudadanos) ofrecen valores en torno a 4.

<sup>18</sup> El índice de fragmentación de Rae aplica la siguiente fórmula, donde  $P_i$  es la proporción de escaños que obtiene cada partido:  $F = 1 - \sum_{i=1}^n P_i^2$ .

Tabla 2. *Indicadores de fragmentación para cada legislatura*

Legislatura	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
Rae	0,64	0,57	0,63	0,65	0,63	0,63	0,60	0,60	0,57	0,61	0,78	0,76
NEPP	2,8	2,3	2,7	2,8	2,7	2,7	2,5	2,5	2,3	2,6	4,1	3,8

*Fuente:* García Vázquez (2017) para el índice de Rae; Rama Caamaño (2016) para NEPP.

Por su parte, ¿tiene alguna relevancia la orientación del Senado? La convalidación del decreto ley depende exclusivamente del Congreso, pero la Cámara Alta podría tener una influencia indirecta. El TC afirma que existe una situación de extraordinaria y urgente necesidad cuando «los objetivos gubernamentales [...] requieren una acción normativa inmediata en el plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes» (STC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 5)<sup>19</sup>. Esta afirmación es constante desde la STC 29/1982, de 31 de mayo, aunque lo habitual es que el Tribunal no la lleve hasta las últimas consecuencias porque no comprueba si existía dicha posibilidad (Aragón Reyes, 2016: 81)<sup>20</sup>. Pues bien, en el marco de un bicameralismo imperfecto como el español, la oposición del Senado no impide la aprobación de una norma, pero prolonga la duración del trámite (ya que será necesario que, tras el veto del Senado, el Congreso vuelva a reunirse para levantar dicho veto o, en su caso, para decidir sobre las enmiendas aprobadas por la Cámara Alta) y esto es relevante para determinar si era posible adoptar una

<sup>19</sup> La existencia de procedimientos más rápidos que el ordinario es un dato relevante. Al procedimiento de urgencia se suma el procedimiento por lectura única o incluso la aprobación por Comisión con competencia legislativa plena, aunque González García (2017: 103-104) apunta que estos procedimientos especiales solo pueden emplearse si concurren determinados presupuestos habilitantes, y puede suceder que no concurren los mismos.

<sup>20</sup> Los pocos casos en que se ha anulado un decreto ley apelando al presupuesto habilitante es más por no haber justificado suficientemente el Gobierno la concurrencia del mismo (STC 68/2007, de 28 de marzo, FFJJ 5 a 12; STC 137/2011, de 14 de septiembre, FFJJ 4 a 8, y STC 27/2015, de 19 de febrero, FFJJ 5 a 7) que por haber quedado acreditado, en sede jurisdiccional, que era posible alcanzar el mismo resultado a través del procedimiento legislativo. El Dictamen 7/2010 del Consejo de Garantías Estatutarias catalán (que no tiene carácter vinculante) sí afirmó por unanimidad que el Decreto Ley 2/2010 era contrario al art. 64 del Estatuto de Cataluña por tal motivo: considerando que el decreto ley contenía un único artículo, y su naturaleza era muy sencilla, constató que podría haberse aprobado mediante lectura única.

medida suficientemente rápido a través del procedimiento legislativo. A cada decreto ley le hemos asociado un valor «Orientación del Senado» que puede tomar los valores «Desfavorable» (0) o «Favorable» (1).

También la Mesa del Congreso es decisiva en el control de los tiempos parlamentarios<sup>21</sup> y el propio TC ha apuntado la relevancia de este dato<sup>22</sup>. Sin embargo, las orientaciones políticas de la Mesa y del Gobierno solo han divergido en la XII legislatura tras la moción de censura. Por tanto, no hay suficientes observaciones como para intentar un análisis estadístico fiable.

Finalmente, hemos contado los recursos presentados contra cada decreto ley usando el buscador de jurisprudencia del TC, introduciendo el texto «real decreto ley» en el campo «Fallo». Aragón Reyes (2016: 46-47) señala que existe una mayoría de decretos leyes no controlados jurisdiccionalmente, pero que esto no significa, necesariamente, que sean conformes con la Constitución. En efecto, el juicio de oportunidad podría explicar en buena medida no solo la decisión de convalidación, sino también la decisión de recurrir la norma ante el TC. De ser así, las variables político-institucionales influirían en la litigiosidad vinculada con cada decreto ley.

En breve síntesis de todo lo anterior, las variables independientes empleadas en nuestro estudio se refieren a las circunstancias económicas y político-institucionales seleccionadas. Las variables cualitativas se han transformado en numéricas cuando ha resultado necesario. Para realizar el análisis estadístico, los datos vinculados a cada decreto ley han sido agrupados por meses (para comparar con las variables político-institucionales) y por años (para comparar con la variación del PIB). Por su parte, las variables dependientes están vinculadas al ámbito de estudio: los decretos leyes. Codifican aspectos sobre cómo se emplea el decreto ley o cuestiones relativas a su tramitación o impugnación:

---

<sup>21</sup> Basta observar las competencias de la Mesa del Congreso según el art. 31.1 del Reglamento de dicha cámara: califica los escritos y documentos parlamentarios y decide sobre su admisibilidad (ap. 4.º), decide sobre su tramitación (ap. 5.º) y, en general, es competente para «programar las líneas generales de actuación de la Cámara» y «fijar el calendario de actividades» (ap. 6.º).

<sup>22</sup> Por ejemplo, la STC 182/1997, FJ 5, al analizar la concurrencia del requisito de extraordinaria y urgente necesidad, apunta que «la decisión definitiva sobre la adopción del trámite de urgencia en el Congreso de los Diputados no corresponde al Gobierno sino a la Mesa de la Cámara, que es, además, la que determina los plazos de las distintas fases de la tramitación». Además, la Mesa tiene en sus manos poderes que le permiten diferir la tramitación de proyectos de ley de manera indefinida (y, a nuestro parecer, abusiva): por ejemplo, mediante ampliaciones sucesivas del plazo de enmiendas.

Tabla 3. *Resumen de variables utilizadas*

	<b>Variable</b>	<b>Tipo</b>	<b>Valores</b>
1	Partido gobernante	Dicotómica	UCD/PP (0) PSOE (1)
2	Tipo de mayoría	Dicotómica	Simple (0) Absoluta (1)
3	Fragmentación de Rae	Continua	0 (uniformidad total) a 1 (fragmentación total)
4	NEPP	Continua	
5	Orientación del Senado	Dicotómica	Desfavorable (0) Favorable (1)
6	Variación anual del PIB	Continua	
7	Núm. decretos leyes	Discreta	Se cuenta por mes o año
8	Palabras	Discreta	Se cuenta por mes o año
9	Artículos	Discreta	Se cuenta por mes o año
10	Categoría	Politómica	Véase tabla 1
11	Núm. categorías	Discreta	Se cuenta para cada decreto ley
12	Artículos modificados	Discreta	Se cuenta por mes, año o decreto ley
13	Normas modificadas	Discreta	Se cuenta por mes, año o decreto ley
14	Tramitación	Politómica	Convalidado (0) Tramitado (1) Derogado (2)
15	Impugnación	Discreta	Número de recursos por decreto ley

*Fuente:* elaboración propia.

### III. ANÁLISIS, RESULTADOS Y DISCUSIÓN

#### 1. ANÁLISIS DIACRÓNICO GENERAL DEL USO DEL DECRETO LEY

Como primera aproximación, hemos agrupado los datos por legislatura. Excluimos la legislatura constituyente (del 13 de julio de 1977 al 22 de marzo de 1979) porque queda, casi en su totalidad, fuera de nuestro ámbito temporal de análisis. Para la XII legislatura se ofrecen los datos totales y también divididos en los períodos previo y posterior a la moción de censura que instituyó como presidente a Pedro Sánchez.

Tabla 4. *Total de decretos leyes por legislatura y media por mes*

Legislatura	DD. LL.	Ratio	Legislatura	DD. LL.	Ratio
I	71	1,62	VIII	52	1,02
II	39	0,89	IX	56	1,26
III	20	0,50	X	78	1,59
IV	30	0,69	XI	1	0,16
V	40	1,22	XII (total)	65	1,91
VI	85	1,76	XII (1)	30	1,34
VII	42	0,94	XII (2)	35	3,01

*Fuente:* elaboración propia.

En la tabla 4 destaca el valor extremo de la segunda parte de la XII legislatura. Los valores más bajos (además del caso de la XI legislatura, en la que no se llegó a elegir Gobierno) son los de la III y IV legislatura (donde gobernó el PSOE con mayoría absoluta).

La doctrina señala que los gobiernos de centroderecha (PP y UCD) tienden a usar con mayor frecuencia el decreto ley que los gobiernos del PSOE. La prueba estadística de Kruskal-Wallis nos muestra que el comportamiento de cada partido político (expresada en la media de decretos leyes por mes) es diferente, y que dicha diferencia es estadísticamente significativa<sup>23</sup>.

Tabla 5. *Frecuencia de uso del decreto ley por partido político*

Partido político	Media por mes	Desviación típica
UCD	1,58	1,34
PP	1,34	1,52
PSOE	1,01	1,21

*Fuente:* elaboración propia.

<sup>23</sup> La prueba de Kruskal-Wallis nos permite conocer si las diferencias en las medias encontradas están asociadas a las variables estudiadas (son estadísticamente significativas) o son fruto del azar. El valor de  $p$  es 0,003, lo cual implica que hay una diferencia de medias estadísticamente significativa. Para la comparación por pares, los valores de significación se han ajustado mediante la corrección de Bonferroni.

Si comparamos cualquier par posible de los partidos políticos de la tabla 5 con el restante, observamos que son significativas las diferencias entre PSOE y PP y PSOE y UCD, pero no entre PP y UCD. Es decir, el análisis estadístico muestra que el comportamiento de los dos partidos de centroderecha es (relativamente) equiparable y que el PSOE se diferencia de ellos<sup>24</sup>.

La doctrina también ha afirmado que los Gobiernos en minoría emplean más el decreto ley, y el análisis estadístico lo confirma. En legislaturas con mayoría simple se aprueba una media de 1,42 decretos leyes por mes, frente a la media de 0,92 decretos leyes por mes en caso de legislaturas con mayoría absoluta<sup>25</sup>. Por el contrario, la fragmentación parlamentaria no tiene una influencia significativa en el número de decretos leyes aprobados, tanto si medimos dicha fragmentación a partir del índice de Rae como si lo hacemos a partir del NEPP<sup>26</sup>. Del mismo modo, la orientación del Senado no influye en el uso del decreto ley<sup>27</sup>.

¿Cómo puede explicarse un mayor uso del decreto ley por Gobiernos en minoría? La relación entre el Gobierno y el Congreso no parece producir situaciones de extraordinaria y urgente necesidad como consecuencia, por ejemplo, de la exigencia de negociación parlamentaria<sup>28</sup>. Las explicaciones

---

<sup>24</sup> Una prueba de U de Mann-Whitney da un valor de  $p = 0,003$  para la diferencia entre la media de 1,39 decretos leyes cuando gobiernan UCD o PP y 1,01 cuando gobierna el PSOE. La prueba U de Mann-Whitney es una prueba no paramétrica que calcula la probabilidad de que dos muestras independientes provengan de distribuciones similares.

<sup>25</sup> Para la variable *tipo de mayoría*, una prueba de U de Mann-Whitney da un valor de  $p < 0,001$ , revelando que hay una diferencia de medias entre ambos grupos estadísticamente significativa. La mayoría del PSOE en la IV legislatura equivalía a mayoría absoluta porque tenía 175 escaños sobre un total de 346 (los 4 diputados de Herri Batasuna no adquirieron la condición de diputados) y como tal la hemos considerado.

<sup>26</sup> Respectivamente, el coeficiente de correlación de Pearson ofrece valores de  $p = 0,055$  y de  $p = 0,116$ , que superan el 0,05 de referencia. Si analizamos por separado los decretos leyes por mayoría, los resultados son los siguientes: para mayoría absoluta (1), el coeficiente de correlación de Pearson ofrece valores de  $p = 0,328$  para Rae; y de  $p = 0,286$  para NEPP; para mayoría simple (0), el coeficiente de correlación de Pearson ofrece valores de  $p = 0,225$  para Rae; y de  $p = 0,391$  para NEPP.

<sup>27</sup> Una prueba de U de Mann-Whitney da un valor de  $p = 0,094$ , superior al valor de referencia.

<sup>28</sup> La necesidad de alcanzar acuerdos para garantizar la aprobación de los presupuestos podría vincularse con la existencia de ajustes posteriores si existe una tensión entre la política económica que desea impulsar el Gobierno y la que promueven algunos apoyos parlamentarios, pero no se aprecia una correlación significativa entre el número de decretos leyes financieros aprobados por mes y la variable *tipo de mayoría*. Tampoco existe una correlación significativa entre el tipo de mayoría y el número de decretos leyes de la categoría «transposición» (donde sí existe una fecha límite para la transposición,

propuestas por diversos autores son en clave política. Como la falta de convalidación de un decreto ley por el Congreso debe interpretarse como «una manifestación de desconfianza de la Cámara hacia el Gobierno» (Punset Blanco, 2009: 17), el Ejecutivo tendería a usarlo para forzar la aprobación de normas que podrían enfrentar obstáculos en el procedimiento legislativo estándar<sup>29</sup>. Es bien sabido que en nuestro sistema la derogación de decretos leyes por falta de convalidación parlamentaria es una rareza: solo ha sucedido, entre 1979 y 2018, en cuatro ocasiones (y en tres de ellas, se acabó aprobando una norma equivalente)<sup>30</sup>. En suma, la relación entre poderes influirá en los incentivos del Gobierno para apreciar la concurrencia del presupuesto habilitante del decreto ley o reaccionar ante este.

Para comprobar empíricamente si un Gobierno en minoría puede verse obligado a permitir la tramitación de los decretos leyes como proyectos de ley, hemos analizado la correlación de los valores «convalidación» y «tramitación como proyecto de ley» (de la variable *tramitación*) con los valores «simple» y «absoluta» (de la variable *mayoría*).

La prueba de la Chi cuadrado de Pearson ( $\chi^2$ ) aplicada sobre los datos de la tabla 6 no ofrece resultados estadísticamente significativos, por lo que hemos considerado la necesidad de tener en cuenta también la fragmentación parlamentaria (índice de Rae y NEPP). Ahora bien, la fragmentación en el Congreso es irrelevante cuando un Gobierno tiene mayoría absoluta, ya que tiene la garantía de que todo decreto ley que presente al Congreso será aprobado. La fragmentación debería ser relevante exclusivamente cuando un Gobierno tenga mayoría simple.

---

establecida por carácter previo, y podría suceder que la parálisis parlamentaria obligara a actuar mediante el decreto ley).

<sup>29</sup> La función sería similar a la de la *questione di fiducia* en el sistema parlamentario italiano.

<sup>30</sup> Se trata del Real Decreto Ley 1/1979, de 8 de enero, por el que se prorroga el tiempo indispensable la actuación de la Junta Central de Acuartelamiento (que pertenece a la legislatura constituyente), el Real Decreto Ley 1/2006, de 20 de enero, por el que se modifican los tipos impositivos del impuesto sobre las labores del tabaco; el Real Decreto Ley 4/2017, de 24 de febrero, por el que se modifica el régimen de los trabajadores para la prestación del servicio portuario de manipulación de mercancías dando cumplimiento a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 11 de diciembre de 2014, recaída en el asunto C-576/13 (procedimiento de infracción 2009/4052), y el Real Decreto Ley 21/2018, de 14 de diciembre, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler. En el segundo caso, la derogación se debió a un error y el Real Decreto Ley 2/2006, de 10 de febrero sí fue convalidado por el Congreso. En el caso de los decretos leyes 4/2017 y 21/2018, tras la correspondiente negociación, el Gobierno presentó un nuevo decreto ley, con modificaciones, que sí fue convalidado.

Tabla 6. *Tabla cruzada tipo de mayoría y tramitación*

	Convalidación	Proyecto de ley	Total
Mayoría simple	259	97	356
	72,7%	27,3%	100,0%
Mayoría absoluta	159	48	207
	76,8%	23,2%	100,0%

Fuente: elaboración propia.

Las diversas pruebas estadísticas que hemos aplicado confirman nuestra hipótesis, ya que nos muestran que la fragmentación parlamentaria es absolutamente irrelevante cuando el Gobierno tiene mayoría absoluta<sup>31</sup>. Por el contrario, entre los decretos leyes aprobados por Gobiernos con mayoría simple, existe una correlación significativa (aunque moderada) entre la variable *tramitación* (en sus valores 0 y 1) y los dos índices que miden la fragmentación parlamentaria<sup>32</sup>. Así, para Gobiernos con mayoría simple, un nivel de fragmentación elevado representa una mayor heterogeneidad de los grupos que apoyan al Gobierno y crea una mayor necesidad de negociar, lo cual obliga a su vez, con una mayor frecuencia relativa, a la tramitación parlamentaria de los decretos leyes aprobados.

Estas cifras son complementarias con otras, las que reflejan la litigiosidad vinculada a los decretos leyes. La dificultad para encauzar el conflicto a través del procedimiento legislativo podría provocar que se acuda con mayor frecuencia al TC. El primer dato relevante es que la litigiosidad no es lineal: es decir, no depende directamente del número de decretos leyes aprobados<sup>33</sup>. Si agrupamos los datos según el tipo de mayoría, obtenemos la siguiente tabla<sup>34</sup>.

Cuando el Gobierno está en minoría, la media de recursos por decreto ley es de 0,08; cuando el Gobierno tiene mayoría absoluta, la media es de 0,35

<sup>31</sup> Una prueba de Mann-Whitney ofrece una  $p = 0,934$ .

<sup>32</sup> El coeficiente de correlación de Pearson ofrece valores de  $r = 0,20$  y  $p = 0,002$  para Rae; y de  $r = 0,17$  y  $p = 0,008$  para NEPP.

<sup>33</sup> El coeficiente de Pearson arroja una  $p = 0,09$ . Tampoco depende la litigiosidad de la longitud de los decretos leyes (número de palabras y número de artículos) o complejidad (número de artículos modificados y número de normas modificadas), ni del partido político en el Gobierno.

<sup>34</sup> La prueba de Chi-cuadrado de Pearson ofrece un valor de  $p = 0,0001$ , lo que implica una alta probabilidad de que la mayor frecuencia de impugnación de los decretos leyes aprobados por Gobiernos con mayoría no se deba al azar.

recursos, y esta diferencia de medias es estadísticamente significativa<sup>35</sup>. También observamos que hay categorías de decretos leyes que tienden a impugnarse menos (los relativos a catástrofes) y otras categorías que se impugnan más (los decretos leyes en materia tributaria y en materia económica)<sup>36</sup>.

Los recursos contra los decretos leyes no provienen, necesariamente, de los grupos minoritarios del Congreso, pero los resultados son coherentes con la concepción del procedimiento legislativo como mecanismo para la integración de intereses<sup>37</sup> (es decir, una mayor participación implica una mejor composición de voluntades: solo aquellos grupos que queden excluidos tendrán interés en impugnar el producto legislativo). Como señala Requejo Pagés (2004: 83), la potestad legislativa material recae en un órgano complejo y no formalizado, que es «el conjunto Gobierno/mayoría parlamentaria». De manera equivalente, la oposición se manifiesta a través de la minoría parlamentaria pero también de las comunidades autónomas gobernadas por aquellos partidos que en las Cortes Generales se encuentran en minoría.

Tabla 7. *Tabla cruzada tipo de mayoría y recurso*

	Sin recurso	Con recurso	Total
Mayoría simple	343	24	367
	93,5%	6,5%	100,0%
Mayoría absoluta	174	33	207
	84,1%	15,9%	100,0%

*Fuente:* elaboración propia.

<sup>35</sup> La prueba de U de Mann-Whitman ofrece un valor de  $p < 0,001$ . Por el contrario, no hay una correlación estadísticamente significativa (medida por el coeficiente de Pearson) entre el número de recursos por decreto ley y el índice de Rae ni entre el número de recursos por decreto ley y el valor NEPP, tanto si analizamos los datos de todos los decretos leyes como si separamos los grupos de decretos leyes aprobados por Gobiernos en mayoría simple o mayoría absoluta.

<sup>36</sup> Ofrecen valores de  $p < 0,001$  (catástrofes),  $p = 0,004$  (tributario) y  $p = 0,001$  (económico).

<sup>37</sup> «El procedimiento deliberativo previo a la adopción de la decisión o acuerdo parlamentario [...] es donde tiene su cabal asiento el principio de pluralismo democrático (art. 1.1 CE) como manifestación de la participación política de la minoría», tal y como afirma el voto particular de Manuel Aragón Reyes a la STC 136/2011, de 13 de septiembre. Al respecto, véase también Martínez Lago (2016: 54).

Finalmente, hemos desarrollado un modelo de regresión para determinar qué variables influyen en la longitud de la exposición de motivos. Como el principal factor es la longitud del articulado del decreto ley (ya que, en buena medida, dicha exposición de motivos resume el contenido de la norma), hemos realizado un modelo de regresión en dos pasos con método de entrada, introduciendo la variable relativa a la longitud del articulado en un segundo momento.

Tabla 8. *Modelo de regresión lineal para la longitud de la exposición de motivos*

	$r^2$	Variable	Beta	Sig.
Modelo 1	0,374	Índice de fragmentación de Rae	0,868	0,001
		Orientación del Senado	-0,313	0,001
Modelo 2	0,732	Índice de fragmentación de Rae	0,378	0,001
		Orientación del Senado	-0,138	0,003
		Número de palabras del articulado	0,691	0,001

*Fuente:* elaboración propia

Como puede observarse en la tabla 8, el número de palabras del articulado explica en buena medida la longitud de la exposición de motivos, pero también influyen otros elementos<sup>38</sup>. Por una parte, existe una correlación positiva entre el índice de fragmentación de Rae y la longitud de la exposición de motivos. Esto quiere decir que, cuanto más fragmentado está el Congreso, mayor es la longitud de la exposición de motivos. Al mismo tiempo, cuando el Senado es desfavorable al Gobierno, también la exposición de motivos tiende a ser más larga. El Senado no interviene en la convalidación del decreto ley, así que más que buscar una explicación en las dinámicas parlamentarias podríamos aventurar que la mayor longitud se debe a la voluntad de justificar escrupulosamente el uso del decreto ley para el caso de una posible impugnación ante el TC. Aunque podría discutirse que esta afirmación sea coherente con la mayor litigiosidad observada en caso de Gobiernos con mayoría absoluta, consideramos que se sitúa en la línea de los datos que muestran que los Gobiernos tienden a ser más dialogantes cuando sus apoyos parlamentarios son más precarios.

<sup>38</sup> El coeficiente de determinación de Pearson ( $r^2$ ) es el porcentaje de la varianza en la variable dependiente explicada por el conjunto de variables independientes consideradas en un modelo de regresión.

Si hasta ahora hemos analizado cómo impacta la configuración del sistema Gobierno-Congreso en la producción de decretos leyes, es interesante observar qué sucede al revés. Es decir, la relación de las dinámicas de poder en las Cámaras con el uso de la proposición de ley en tanto que mecanismo de iniciativa normativa parlamentaria. Como es esperable, los análisis muestran una mayor actividad de las Cámaras cuando la oposición tiene más peso. En primer lugar, el Congreso es más activo cuando el Ejecutivo gobierna en minoría: una prueba U de Mann-Whitney ofrece una media de 7,0 proposiciones de ley para Gobiernos con mayoría simple (con una desviación típica de 7,9) y 4,3 proposiciones de ley para gobiernos con mayoría absoluta (con una desviación típica de 4,8). Por su parte, al comparar el número de proposiciones de ley por mes y el índice de Rae, obtenemos un dato de  $r = 0,145$  (al crecer la fragmentación crece el número de proposiciones de ley presentadas)<sup>39</sup>.

En cuanto al Senado, aunque su actividad es muy reducida, se concentra claramente en los momentos en que su orientación política es distinta a la del Gobierno. Cuando el Gobierno no tiene mayoría en el Senado, este presenta una media de 0,46 proposiciones de Ley al mes, frente a un testimonial 0,08 de media cuando son del mismo color político<sup>40</sup>.

Aunque la doctrina ha sugerido que se daría un «efecto sustitución» entre el decreto ley y la propia ley (Padrós Reig, 2009: 95), no encontramos correlación de ningún tipo. La correlación entre la variable independiente *número de decretos leyes aprobados cada año* y la variable dependiente *número de leyes ordinarias aprobadas cada año*, medida por el coeficiente de Pearson, no es estadísticamente significativa<sup>41</sup>. Tampoco se aprecia el efecto contrario: la correlación entre el número de decretos leyes aprobados por mes y el número de proyectos de ley presentados por un Gobierno al Congreso (excluidos los que son resultado de la tramitación de un decreto ley como proyecto de ley<sup>42</sup>) no es estadísticamente significativa<sup>43</sup>. Ello nos hace descartar la hipótesis de que los Gobiernos que aprueban un número muy elevado de decretos leyes sean también más activos en la presentación de proyectos de ley ante las Cortes.

<sup>39</sup> Ambos resultados son estadísticamente significativos ( $p = 0,001$ ).

<sup>40</sup> Una prueba de U de Mann-Whitney ofrece un valor de  $p < 0,001$ .

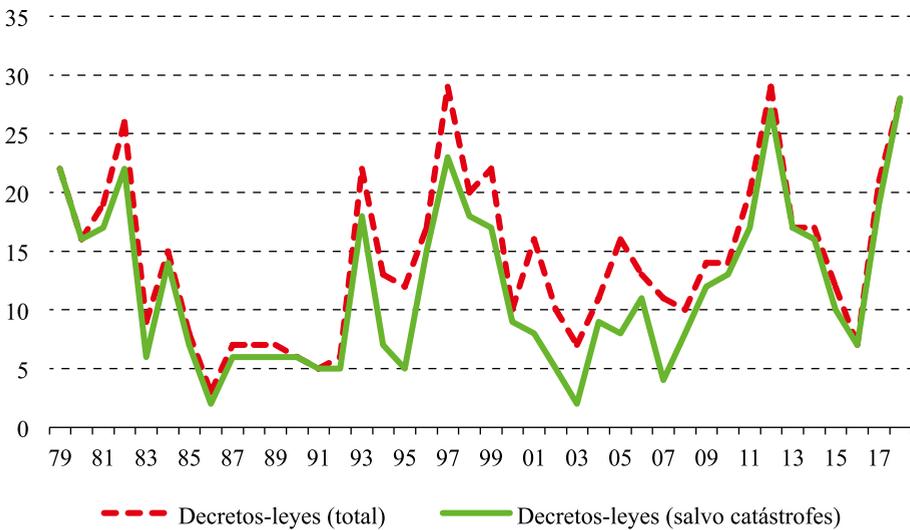
<sup>41</sup> La correlación de Pearson ofrece un valor de  $p = 0,606$ ; si comparamos el número de leyes (ordinarias y orgánicas) con el número de decretos leyes, obtenemos una  $p = 0,499$ .

<sup>42</sup> De lo contrario, estaríamos contando dos veces la misma cosa cada vez que un decreto ley se tramita como proyecto de ley.

<sup>43</sup> La correlación de Pearson ofrece un valor de  $p = 0,239$ .

Nuestro estudio también ha tenido en cuenta variables económicas. La doctrina ha señalado frecuentemente que la existencia de coyunturas económicas problemáticas (que hemos cuantificado a partir de la variación anual del PIB) influye en el empleo del decreto ley, afirmación que encontraría su ejemplo más claro en la aprobación de veintinueve decretos leyes en 2012. Sin embargo, como podemos comprobar en la figura 1, la distribución temporal incluye tres momentos de mayor producción: uno sí se produce durante la crisis (2012), pero los otros dos (1997, también con veintinueve, y 2018, con veintiocho) tienen lugar cuando la economía española se encontraba en expansión. Si comparamos, por ejemplo, el período 1996-2000 con el período 2011-2014, no se aprecia un empleo más intenso del decreto ley durante la crisis atendiendo al número de decretos leyes aprobados.

Figura 1. *Decretos leyes aprobados por año*



Fuente: elaboración propia.

¿Existe, pese a todo, una influencia de la crisis en el número de decretos leyes aprobados? Lo cierto es que sí. El coeficiente de correlación de Pearson es de  $r = -0,378$  (al bajar el PIB sube el número de decretos leyes) y estadísticamente significativo. El valor moderado de  $r$  implica que la situación económica no es la única causa que explica la aprobación de decretos leyes. La tabla 9 muestra que el efecto de la variación del PIB en la aprobación de decretos leyes varía en función de la materia:

Tabla 9. *Coefficiente de correlación de Pearson entre la variación del PIB y el número de decretos leyes aprobados en cada categoría*

Tipo	Corr.	Tipo	Corr.	Tipo	Corr.
Económico	-0,506**	Catástrofes	0,146	Modificación	-0,077
Financiero	-0,381*	Personal	-0,180	Transposición	-0,172
Tributario	-0,300	Organización	-0,562**	Resto	-0,306

\* Significancia estadística a un nivel del 0,05.

\*\* Significancia estadística a un nivel de 0,01.

*Fuente:* elaboración propia.

Los tres supuestos donde la correlación es significativa son las medidas de reorganización administrativa, probablemente para la reducción o racionalización del gasto público, o la creación de entes que ayuden a paliar los efectos de la crisis; las medidas de política económica y las presupuestarias. No existe una correlación suficiente en el caso de medidas tributarias, pese a que podría aventurarse lo contrario por la necesidad de equilibrar las cuentas públicas en tales circunstancias. Interpretamos que ello es así porque también se aprueban frecuentemente decretos leyes tributarios en contextos de crecimiento económico.

Nuestro análisis, por tanto, confirma que durante los años de la crisis se produjo un uso más intenso del decreto ley. Nos permite además afirmar que esta mayor producción normativa se concentra en determinadas categorías (decretos leyes económicos, financieros y organizativos), que son las que explican el incremento.

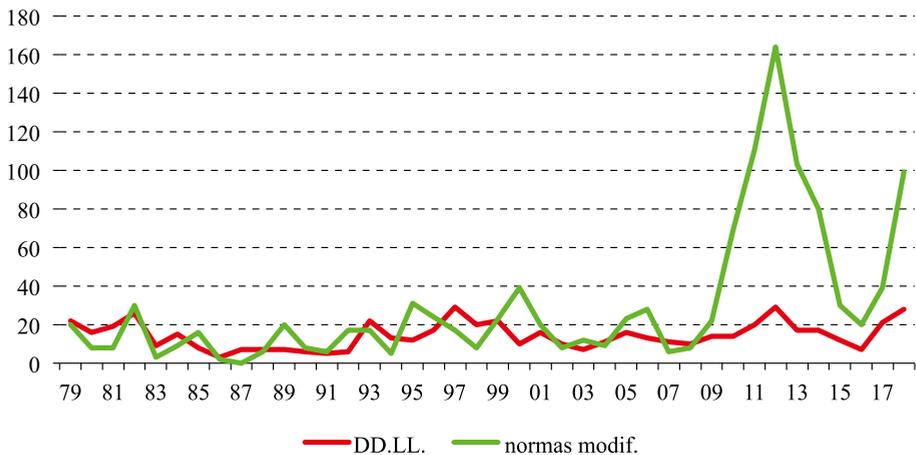
## 2. IMPACTO DEL DECRETO-LEY EN EL SISTEMA JURÍDICO: INNOVACIÓN NORMATIVA

Los decretos leyes relacionados con catástrofes tienen unas características comunes que son de interés y que nos permiten afirmar que son el «ejemplo paradigmático» de situación para la que procedería acudir al decreto ley (Carmona Contreras, 2013: 7). En primer lugar, es evidente que concurre una situación de extraordinaria y urgente necesidad: son situaciones imprevistas y que necesitan de una reacción inmediata. En segundo lugar, su propia existencia tiene carácter transitorio: no tienen vocación de permanencia en el sistema jurídico, sino que cesarán en sus efectos una vez cesada la situación de emergencia y paliados sus efectos. No estamos diciendo que el decreto ley, en sí mismo, tenga que ser provisional. Aunque se podría intentar extraer esta

interpretación en algunas sentencias tempranas del TC (STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 7; STC 60/1986, de 20 de marzo, FJ 3), es perfectamente posible que una situación extraordinaria ponga de manifiesto la necesidad de modificar la normativa con carácter permanente (Aragón Reyes, 2016: 69). La STC 189/2005, de 7 de julio afirma en su FJ 6 que «ningún dato positivo constitucional permite afirmar [...] que el carácter provisional del decreto ley se refiera necesariamente al carácter provisional de la norma que con esa forma jurídica se apruebe» de modo que, según la STC 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 7, «no cabe excluir en principio y con carácter general su uso ante problemas o situaciones estructurales».

Hemos cuantificado la introducción de normas de vigencia indeterminada mediante decreto ley a través del número de artículos modificados y número de normas modificadas, en los términos descritos en el epígrafe 2 de este trabajo. Si comparamos el número de decretos leyes aprobados cada año con el número de normas que modifican, obtenemos la siguiente gráfica:

Figura 2. *Comparación del número de decretos leyes aprobados por año y del número de normas modificadas a través de dicho instrumento*



Fuente: elaboración propia.

Si el uso del decreto ley en general tiene una distribución más o menos equilibrada, que probablemente atiende a una pluralidad de causas, la modificación de otras normas por decreto ley se concentra en dos períodos: 2010-2014 y a partir de 2018 (2009, 2017 y 2015 tienen niveles más reducidos,

similares entre sí y homologables al año 2000). Para intentar explicar los datos, hemos desarrollado los siguientes modelos:

Tabla 10. *Modelos de regresión lineal para el impacto en el ordenamiento jurídico*

Modelo	r <sup>2</sup>	Variable	Beta	Sig.
N.º arts. modificados	0,748	Variación anual del PIB	-0,231	0,009
		Decretos leyes clasificados como Transposición	0,795	0,001
N.º normas modificadas	0,615	Variación anual del PIB	-0,420	0,001
		Decretos leyes clasificados como Transposición	0,594	0,001

Fuente: elaboración propia.

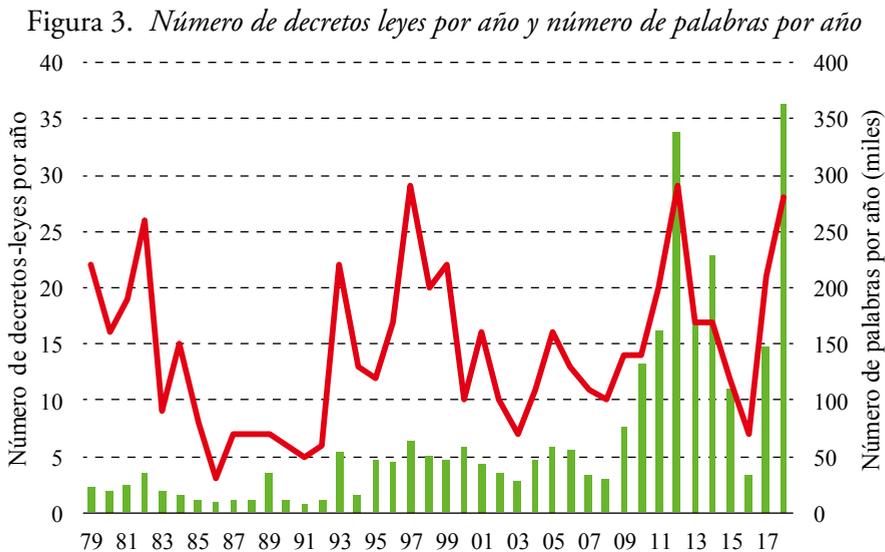
Los valores de r<sup>2</sup> implican que los modelos son sólidos y que la modificación de normas a través del decreto ley obedece en un alto grado a dos causas. La primera es la reacción ante la crisis económica, y en este sentido el período 2010-2014 puede vincularse con las llamadas políticas de ajuste, que comienzan con el Real Decreto Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. La segunda es la transposición de directivas por decreto ley, que puede ayudar a explicar el dato de 2018. Ese año se han dictado siete decretos leyes que transponen directivas, a través de los cuales se modifican 478 artículos (un 69,18 % de un total de 691 para dicho año), que forman parte de 33 normas (un tercio exacto de un total de 99).

De los valores de correlación («beta») en la tabla 10 se aprecia que las reformas por decreto ley provocadas por la crisis económica son más dispersas: modifican pocos artículos de muchas normas (la correlación es mayor en relación al número de normas modificadas). Por el contrario, las reformas derivadas de una transposición modifican menos normas, pero más artículos (se concentran en las leyes que rigen la materia en la que impacta la normativa de la Unión).

Existen dos motivos por los que nos parece censurable el uso del decreto ley para la transposición de directivas, por mucho que el TC haya considerado que es una opción legítima del ejecutivo (STC 329/2005, de 15 de diciembre). Por una parte, el plazo para la transposición es absolutamente previsible; por otra, si una norma tan compleja toma la forma de decreto ley, algunos de los trámites de elaboración se simplificarán o directamente no se realizarán, lo cual puede redundar negativamente en la calidad normativa.

### 3. ANÁLISIS DE LA COMPLEJIDAD NORMATIVA. EL PROBLEMA DE LOS DECRETOS LEYES ÓMNIBUS

La representación gráfica de la figura 3 *infra* también muestra un claro cambio de tendencia desde 2010 en la longitud de los decretos leyes. Obsérvese el número de decretos leyes por año (línea, de acuerdo con la escala de la izquierda) en comparación con la suma de palabras por año (gráfico de barras, de acuerdo con la escala de la derecha). Salvo 2016 (cuando se produjo la *legislatura fallida*), cada año desde 2010 suma más palabras que cualquiera de los anteriores:



Fuente: elaboración propia.

Tabla 11. *Modelos de regresión lineal para la longitud acumulada anual*

Modelo	$r^2$	Variable	Beta	Sig.
N.º palabras	0,742	Variación anual del PIB	-0,263	0,004
		Decretos leyes clasificados como Transposición	0,776	0,001
N.º arts.	0,696	Variación anual del PIB	-0,366	0,001
		Decretos leyes clasificados como Transposición	0,689	0,001

Fuente: elaboración propia.

Como en el caso de número de artículos y normas modificadas por decreto ley, este incremento de volumen también se vincula en parte con la crisis y con la importancia relativa de los decretos leyes de transposición:

Así, la reducción del PIB y la transposición de directivas tienen un impacto significativo sobre la longitud de los decretos leyes. Los valores de  $r^2$  muestran, además, que se trata de modelos que explican el fenómeno en gran medida.

La complejidad normativa puede medirse también atendiendo a la heterogeneidad de las medidas que contienen, tal y como hemos propuesto en el epígrafe 2 de este trabajo. El número de decretos leyes clasificados en más de una categoría (sin contar *modificación* o *transposición*, que siempre acompañan a otra) es de 102. Además, la tabla 12 nos permite comprobar que los decretos leyes más complejos son menos frecuentes, pero más extensos, y que tienen un impacto mayor en el ordenamiento.

Tabla 12. *Características de los decretos leyes según el número de materias que regulan*

N.º materias	N.º decretos leyes	Extensión palabras (media)	Arts. modificados (media)	Normas modificadas (media)
1	468	3801	4,94	1,51
2	78	5660	8,71	2,58
3	20	12365	24,35	8,35
4	8	30151	59,75	17,38

Fuente: elaboración propia.

El coeficiente de Pearson muestra una correlación positiva y significativa<sup>44</sup> entre la complejidad de un decreto ley (medido por el número de materias que trata) y su longitud medida en palabras ( $r = 0,387$ ), el número de artículos que modifica ( $r = 0,385$ ) y el número de leyes que modifica ( $r = 0,505$ ). Los ocho decretos leyes con un contenido más heterogéneo, según nuestro análisis, o bien cumplían la función de la Ley de Presupuestos<sup>45</sup> o bien eran baterías de medidas de todo tipo destinadas a combatir la crisis económica<sup>46</sup>. Cabe destacar también

<sup>44</sup> Todos los casos son significativos para un valor de referencia de 0,01.

<sup>45</sup> Real Decreto Ley 7/1989, de 29 de diciembre; Real Decreto Ley 12/1995, de 28 de diciembre; Real Decreto Ley 20/2011, de 30 de diciembre.

<sup>46</sup> Real Decreto Ley 8/2010, de 20 de mayo (que marca el cambio de orientación del Gobierno de Rodríguez Zapatero ante la crisis económica); Real Decreto Ley 13/2010,

que los decretos leyes que transponen directivas o que regulan materia económica o tributaria son significativamente más largos y tienen un mayor impacto en el ordenamiento que la media; por el contrario, son significativamente más cortos los decretos leyes que regulan materia financiera (probablemente porque muchos de ellos solo aprueban modificaciones presupuestarias concretas) y los dictados para hacer frente a catástrofes.

El hecho de que un 17,77 % de los decretos leyes contenga disposiciones de naturaleza variada ofrece numerosas dudas en cuanto al respeto del marco constitucional. En España no existe una regla similar a la italiana que exige que todo decreto ley deba regular una única materia<sup>47</sup>. Más bien al contrario: el TC ha admitido expresamente los llamados decretos leyes ómnibus, o de contenido heterogéneo, en la STC 199/2015, de 24 de septiembre. Según la doctrina constitucional, no es necesario un presupuesto habilitante común para todas las medidas que contenga, aunque sí que el Gobierno justifique razonablemente la inclusión en el decreto ley de «cada precepto o grupo de preceptos». Esta vinculación difícilmente se dará en la práctica, lo cual pone de manifiesto las debilidades de la argumentación del Tribunal (Martínez Lago, 2016: 66). El TC considera aplicable su doctrina sobre las leyes ómnibus, en relación con el hecho de que una «deficiente técnica normativa» derivada de la elevada heterogeneidad es una cuestión de «calidad técnica» que no resultaría constitucionalmente relevante. Sin embargo, como acertadamente señala Aragón Reyes (2016: 104-105), la existencia de decretos leyes tan heterogéneos también casa mal con la exigencia constitucional de que se decida sobre la derogación o convalidación en una votación de totalidad, y como señala el voto particular de la STC 199/2015, no parece congruente con el carácter excepcional de la norma.

Si la exigencia de vinculación entre la situación de extraordinaria y urgente necesidad y todas y cada una de las medidas adoptadas en un determinado decreto ley se aplicase de manera estricta —como evidentemente debe hacerse—, el Gobierno se vería obligado a limitar la complejidad de los decretos leyes. El récord de decretos leyes aprobados en un solo día corresponde al inicio de la VII legislatura (segundo Gobierno de Aznar): el 23 de junio de 2000 se aprobaron seis decretos leyes que, en su conjunto, suman 124 artículos y 43 507 palabras. Un solo decreto ley de la X legislatura (primer

---

de 3 de diciembre; Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio; Real Decreto Ley 9/2011, de 19 de agosto; y Real Decreto Ley 8/2014, de 4 de julio.

<sup>47</sup> Se trata de una regla de formulación jurisprudencial, cuya inclusión expresa en la Constitución no se produjo por el rechazo en referéndum de la reforma de la Carta Magna italiana.

Gobierno de Rajoy), el Real Decreto Ley 8/2014, comprende 178 artículos y 86 632 palabras por sí solo. Consideramos que, a efectos de control parlamentario y para facilitar el conocimiento de la norma, es más adecuado —llegado el caso— aprobar varios decretos leyes el mismo día que uno solo de contenido muy heterogéneo (aunque hay razones de peso para observar ambos escenarios con desconfianza).

#### IV. REFLEXIONES FINALES

Este trabajo ha ofrecido una serie de cifras que ponen de manifiesto la incapacidad de la regulación constitucional del decreto ley en la para garantizar que el uso de esta fuente del derecho tiene carácter excepcional. Además, hemos ido haciendo referencia a diversos pronunciamientos del TC que ponen de manifiesto que su doctrina es excesivamente laxa y no establece límites a la discrecionalidad gubernamental. Por último, hemos sido capaces de detectar y describir algunos elementos que influyen en el empleo del decreto ley, tanto de carácter económico como político-institucional.

Así, en el ámbito económico, observamos una correlación significativa, aunque moderada, entre la variación anual del PIB y el número de decretos leyes aprobados por año. *Prima facie*, la correlación se concentra en aquellos ámbitos en que parece más necesaria una reacción de los poderes públicos: medidas económicas, financieras y organizativas. También observamos que en épocas de crisis los decretos leyes tienden a ser más largos y a tener un impacto mayor en el ordenamiento (de nuevo, la correlación es moderada). La afirmación de que el decreto ley se ha usado más intensamente durante la crisis económica no se refleja solo en el número de decretos leyes aprobados, sino, sobre todo, en la regulación de determinadas materias, en la complejidad de las normas aprobadas y la reforma del ordenamiento por decreto ley.

Desde un punto de vista político-institucional se han confirmado o detectado cuestiones de interés. Ante todo, existe una correlación entre el color político del Gobierno y la frecuencia de uso del decreto ley: es superior con Gobiernos de UCD y PP e inferior con Gobiernos del PSOE. Sin embargo, parece estar produciéndose un cambio —los valores del Gobierno de Pedro Sánchez son extremos—, que invitaría a repetir este estudio en un futuro; también a realizar un análisis para comprobar si existen cambios de tendencia a lo largo del tiempo.

La interrelación entre los agentes que producen la normativa es relevante para explicar determinadas cuestiones relativas a la aprobación y tramitación de los decretos leyes. Los Gobiernos en mayoría simple aprueban un mayor número de este tipo de normas y, si la coalición parlamentaria que los apoya

es más fragmentada, resulta ligeramente más frecuente que los decretos leyes se tramiten como proyectos de ley. También la exposición de motivos es más extensa si los apoyos del Gobierno son más precarios. Por su parte, los decretos leyes dictados por Gobiernos con mayoría absoluta se recurren, de media, cuatro veces más que los decretos leyes dictados por Gobiernos apoyados en una mayoría parlamentaria simple. De estos datos podemos extraer —aun con cautelas— que, cuando la matemática parlamentaria permite una mayor participación política en el seno del Congreso, es habitual que el decreto ley se integre mejor en el sistema jurídico, a través de la tramitación como proyecto de ley, que permite la introducción de enmiendas; por el contrario, cuando un Gobierno tiene mayoría absoluta y puede aplicar lo que coloquialmente se conoce como *rodillo parlamentario*, el Congreso no opera de manera adecuada como lugar de composición de intereses y, por tanto, el conflicto se judicializa con mayor frecuencia.

A la luz de lo anterior, si queremos mitigar los conocidos efectos negativos de los decretos leyes, la regulación de la actividad de las Cámaras es un campo con amplio margen de mejora. De hecho, la debilidad del parlamentarismo español ha sido identificado como una de las causas de abuso del decreto ley (Aragón Reyes, 2016: 41-52). Se trataría de fortalecer el papel de las minorías en el Congreso para favorecer la tramitación de los decretos leyes como proyecto de ley. Ello podría paliar —aunque parcialmente— el impacto negativo que el abuso del decreto ley tiene sobre la calidad de la normativa y el derecho de participación política de los representantes. Así, debería facilitarse la tramitación de todo decreto ley, relajando los requisitos formales necesarios para ello (de modo que fuera suficiente la petición de una minoría cualificada de la Cámara<sup>48</sup>) o imponiendo dicha tramitación en todo caso, excepto en el caso de decretos leyes absolutamente coyunturales (Martín Rebollo, 2015: 58-59; Aragón Reyes, 2016: 181-185), como pudiera ser el caso de los que hacen frente a catástrofes naturales.

También se favorecería la intervención parlamentaria si cada decreto ley regulase una única materia. No existe una regla constitucional expresa que obligue a ello, y tampoco se deriva de la doctrina del TC. Más bien al contrario: consideramos pernicioso la laxitud con la que el Tribunal aplica tanto el requisito de extraordinaria y urgente necesidad como la necesidad de vinculación

<sup>48</sup> En este sentido, en el «Acuerdo para un gobierno reformista y de progreso», formalizado por el Partido Socialista y Ciudadanos en 2016 para propiciar la investidura del candidato Pedro Sánchez, se contemplaba en su p. 45 «la tramitación de los Decretos-Leyes como proyectos de ley cuando así lo soliciten dos grupos parlamentarios o una tercera parte de los diputados».

con cada una de las medidas adoptadas por decreto ley. Los datos que ofrecemos muestran que todos los parámetros que describen la complejidad y el impacto de un decreto ley crecen correlativamente, lo cual ofrece argumentos relevantes para replantear esta jurisprudencia y, en especial, la relativa a los decretos leyes ómnibus.

### **Bibliografía**

- Anderson, H., Welsh, M., Ramsay, I. y Gahan, P. (2012). Shareholder and creditor protection in Australia: A leximetric analysis. *Company and Securities Law Journal*, 30 (6), 366-390.
- Aragón Reyes, M. (2016). *Uso y abuso del decreto ley. Una propuesta de reinterpretación constitucional*. Madrid: Iustel.
- Arana García, E. (2013). Uso y abuso del decreto ley. *Revista de Administración Pública*, 191, mayo-agosto, 337-365.
- Carmona Contreras, A. M. (1997). Algunas reflexiones en torno a la urgente necesidad. *Revista de Estudios Políticos*, 96, 255-278
- (2013). El decreto ley en tiempos de crisis. *Revista catalana de dret públic*, 47, 1-20.
- Cooter, R. D. y Ginsburg, T. (2003). Leximetrics: Why the Same Laws are Longer in Some countries than Others. *Illionis Law and Economics Working Papers Series*, LE03-012, 1-26. Disponible en: <https://doi.org/10.2139/ssrn.456520>.
- Cubero Truyo, A. (2016). La justificada atención al decreto ley en el campo particular del derecho financiero y tributario. En A. Cubero Truyo (dir.). *Estudios sobre el Decreto-ley como fuente del derecho financiero y tributario* (pp. 21-41). Cizur Menor: Aranzadi.
- Deakin, S. (2018). The use of quantitative methods in labour law research: an assessment and reformulation. *Social and Legal Studies*, 27 (4), 456-474. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0964663918760385>.
- Duque Villanueva, J. C. (2018). El Decreto-ley. *Diario La Ley*, 9320.
- García Vázquez, J. J. (2017). El sector demoscópico en un nuevo escenario: retos y particularidades. *Revista Española de Sociología*, 26, 147-155. Disponible en: <https://doi.org/10.22325/fes/res.2017.15>.
- González García, I. (2017). La trascendencia constitucional del deficiente control del decreto ley autonómico. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 111, 99-124. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.111.04>.
- Gordillo, A. (2003). *Tratado de derecho administrativo*. Buenos Aires: Fundación de derecho Administrativo.
- Guerra Reguera, M. (2016). El Decreto-ley en Italia. Análisis de la jurisprudencia de la Corte Constitucional. En A. Cubero Truyo (dir.). *Estudios sobre el Decreto-ley como fuente del derecho financiero y tributario* (pp. 305-315). Cizur Menor: Aranzadi.
- Laakso, M. y Taagepera, R. (1979). «Effective» Number of Parties. A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12 (1), 3-27. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/001041407901200101>.
- Loevinger, L. (1963). Jurimetrics: The methodology of legal inquiry. *Law and Contemporary Problems*, 28 (1), 5-35. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1190721>.

- Martín Rebollo, L. (2015). Uso y abuso del Decreto-Ley (un análisis empírico). *Revista Española de Derecho Administrativo*, 174, 23-92.
- Martínez Lago, M. A. (2016). Los límites de la justicia constitucional: la interpretación constitucional y la técnica jurídica en las «leyes de contenido heterogéneo». *Revista Española de Derecho Constitucional*, 106, 17-71. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.106.01>.
- Moya García, R. J. (2003). La Jurimetría: una breve aproximación. *Jurimetría: Revista Chilena de Informática Jurídica*, 2, 5-9.
- Padrós Reig, C. (2009). Producción legislativa, estructura parlamentaria y cambio político en España: un análisis cuantitativo. *Revista de las Cortes Generales*, 78, 73-98. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/2009/78/166>.
- Pedersen, M. N. (1980). On Measuring Party System Change. A Methodological Critique and a Suggestion. *Comparative Political Studies*, 12 (4), 387-403. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/001041408001200401>.
- Punset Blanco, R. (2009). Potestades normativas y formas de gobierno. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 87, 11-42.
- Rama Caamaño, J. (2016). Ciclos electorales y sistema de partidos en España, 1977-2016. *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, 34, 241-266.
- Requejo Pagés, J. L. (2004). Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 70, 73-90.
- Siems, M. y Deakin, S. (2010). Comparative Law and Finance: Past, Present and Future Research. *Journal of institutional and Theoretical Economics*, 166 (1), 120-140. Disponible en: <https://doi.org/10.1628/093245610790711500>.
- Vázquez Alonso, V. (2016). El uso del decreto ley frente a «coyunturas económicas problemáticas» y por gobiernos en minoría. *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, 94, 249-255.
- Villaplana Jiménez, F. R. (2018). Una propuesta teórica para analizar el comportamiento de los partidos políticos contemporáneos. *Reflexión Política*, 40, 138-151. Disponible en: <https://doi.org/10.29375/01240781.3311>.

# CINCO SEXENIOS DE POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO

## Five presidential periods of social policy in Mexico

MANUEL IGNACIO MARTÍNEZ ESPINOZA

Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas  
manuel.martinez@unicach.mx

### *Cómo citar/Citation*

Martínez Espinoza, M.I. (2020).  
Cinco sexenios de política social en México.  
*Revista de Estudios Políticos*, 188, 159-196.  
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.188.06>

### **Resumen**

En la bibliografía especializada se afirma que México cambió de modelo de política social en la década de 1980. Sin embargo, este artículo plantea la tesis de que tal generalización es viable para indicar una modificación de concepciones, prioridades y líneas de acción, pero es insuficiente para afirmar un cambio profundo en la política social mexicana, pues no identifica las tendencias y particularidades de los últimos treinta años, ni tampoco las contrasta con el modelo previo de política social. Para sustentar el argumento, se exponen los precedentes de la política social en México durante el período 1917-1988 y se analizan las perspectivas, normas, instituciones y acciones realizadas durante los últimos cinco períodos presidenciales en el país (1988-2018). Por último, se comparan las concepciones y cifras sobre la pobreza, el gasto social y los organismos públicos existentes en ambos períodos. Se concluye que el origen del viraje en la política social mexicana se halla en la década de 1970 y, si bien hay diferencias de orientaciones, instituciones y acciones durante estos períodos históricos, la política social ha sido ineficiente para reducir de manera contundente la pobreza debido a los condicionamientos estructurales, institucionales y operativos provenientes de su etapa de constitución, los cuales no han sido superados.

### **Palabras clave**

Política social; México; pobreza; programas sociales; desarrollo social.

**Abstract**

Within specialized literature, it is usually affirmed that Mexico transformed its social policy model at the end of the 1980s. In this article, we argue that this sort of generalization is only valid in terms of indicating a modification. Moreover, we find the affirmation insufficient in terms of its characterization of the Mexican social policy as it does not identify tendencies and particularities during the past 30 years, nor does it contrast the differences with the previous social policy model. In order to sustain our arguments, we first bring forth a genealogy of Mexican social policy focused on the time-period of 1917-1988. We then analyze the perspectives, norms, institutions and actions carried out during the past five presidential periods (1988-2018). Finally, we compare the conceptions and poverty rates as well as social expenditure and public organisms during both mentioned periods. We conclude that the genesis of the turn in the Mexican social policy occurred in the 1970s. Although there are differences in orientations, institutions and actions during historical periods, the social policy models have continued to be insufficient in bluntly reducing poverty. According to our analysis this is due to three underlying and unresolved conditions: The disarticulation of social policy with economics; the fragmented and dual structure; and the stratified access of the rightful claimants.

**Keywords**

Social policy; Mexico; poverty; social programs; social development.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. GENEALOGÍA DE LA CONSTITUCIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO. III. TRES DÉCADAS DE POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO: 1. Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). 2. Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000). 3. Vicente Fox Quesada (2000-2006). 4. Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012). 5. Enrique Peña Nieto (2012-2018). IV. ¿TREINTA AÑOS DE UN MODELO DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO? BIBLIOGRAFÍA.

---

## I. INTRODUCCIÓN

En la bibliografía especializada se afirma con frecuencia que en la década de 1980 se inició en México un «nuevo estilo de gestión de la política social» (Moreno *et al.*, 2004: 63), debido a una crisis financiera internacional y a una reestructuración del Estado y del modelo económico en el país, a partir de lo cual disminuyeron los niveles de bienestar y se incrementó el número de pobres. Por ello, se adoptaron programas enfocados a la mitigación de la pobreza, se desatendieron las políticas sociales universales y se abandonó la noción de derechos sociales (Massé, 2002).

Con estos argumentos se define a la política social en México durante los últimos treinta años. ¿Es viable esta tipificación? Nuestros hallazgos revelan que, aunque esa descripción es pertinente para indicar una variación en las directrices de la política social mexicana, carece de una evaluación exhaustiva y precisa para establecer las tendencias y particularidades de lo acontecido en las últimas tres décadas, lo cual adquiere mayor perspectiva si se examina la política social en México a partir de los períodos presidenciales. Es decir, la política social en México ha reorientado sus concepciones e instrumentaciones, pero su estudio es impreciso pues no contextualiza la visión de cada sexenio presidencial a la que responde, de modo tal que resulta insuficiente para su análisis integral. El enfoque anterior se omite comúnmente en el estado del arte sobre la política social en México y, cuando suele aparecer en alguna obra, es incompleto y desactualizado<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, Franco y Canela (2016) no incluyen el balance final de la presidencia de Enrique Peña Nieto (2012-2018), y omiten describir la política social en los sexenios de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), períodos imprescindibles para un diagnóstico sobre la política social en México.

Para contribuir al estado del arte, en el presente artículo se expone un análisis de las principales concepciones, instituciones, acciones, procesos y resultados de la política social en México en busca de proponer una denominación con mayor coherencia, exhaustividad y validez sobre los últimos treinta años. Por ello, se expone lo que se concibe como el período de constitución de la política social mexicana (1917-1988). En segundo lugar, se presenta una descripción analítica de la política social durante el período denominado «nuevo modelo de política social», es decir, durante los mandatos presidenciales de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), Vicente Fox Quesada (2000-2006), Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) y Enrique Peña Nieto (2012-2018). Por último, se identifican tendencias y particularidades de la política social en México de los últimos treinta años y se propone una denominación a partir de sus condicionamientos aún no resueltos.

## II. GENEALOGÍA DE LA CONSTITUCIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO

Si la política social se entiende como el entramado institucional de postulados epistemológicos dirigidos a atender las cuestiones inherentes al bienestar de la población, los cuales se despliegan en leyes, organismos, planes y recursos varios (financieros, humanos, tecnológicos, de información, etc.)<sup>2</sup>.

A pesar de que existieron instancias mínimas de protección social entre los aztecas (Meyer, 1975), durante el período colonial la ayuda social se limitó a la asistencia brindada por el sector eclesiástico (Huerta, 2006) y aunque las organizaciones de medicina social en el siglo XIX significaron un paso importante para la estructuración del bienestar social (Valverde, 2015), no fue sino hasta el 5 de febrero de 1917, con la promulgación de la Constitución política producto de la Revolución mexicana, cuando se institucionalizó un modelo que otorgó a los poderes públicos facultades para intervenir en el país «con el propósito central de reducir las inequidades y favorecer la justicia social» (Ordóñez, 2017: 9). Así, con la Constitución de 1917 —pionera en el mundo— se consagraron

---

<sup>2</sup> Aunque el concepto de política social ha sido amplio y profusamente abordado en la literatura especializada, su definición mínima se constituye por tres fundamentos: a) la política pública centrada en el sistema social que b) es prerrogativa de los gobiernos para c) alcanzar objetivos prioritariamente sociales, pero también económicos y políticos. Para profundizar en el análisis del concepto de política social, véase Herrera y Castón (2003); Molina (2004), y Montagut (2000).

en México los derechos sociales a la salud, la educación y la seguridad social (Moreno *et al.*, 2004: 57), y es «mediante este marco normativo-institucional que se fundan las bases de una estructura formal para impulsar el desarrollo social bajo responsabilidad estatal»<sup>3</sup> (Valverde, 2015: 106).

Tal fundamento propició la creación de entidades para atender los objetivos nacionales, las prerrogativas estatales y los derechos sociales asentados en dicha constitución. De este modo, a la par de organizaciones de carácter económico, financiero y de infraestructura para la puesta en marcha del modelo capitalista sustentado en la industrialización (Valverde, 2015), se crearon en México instancias para asegurar los derechos sociales de la Constitución, tales como la Secretaría de Educación Pública (1921), la Secretaría de Asistencia Social (1938), la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (1940), el Instituto Mexicano del Seguro Social (1943), la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (1946), el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (1954) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (1959).

Numerosos especialistas han elaborado clasificaciones sobre la estructura institucional de la política social en México, pero coinciden en que fue entre 1917 y 1940 cuando se sientan las bases de la política social de los Gobiernos posrevolucionarios (Moreno *et al.*, 2004), la cual se vinculó al modelo económico agrario-exportador (Torres y Rojas, 2015), y se usó para legitimar el autoritarismo (Barba, 2016).

También coinciden en que la segunda etapa va de 1940 a inicios de la década de 1980, en la cual prevalece el modelo económico de industrialización por sustitución de exportaciones (Torres y Rojas, 2015). Pese a que la política social respalda ese proyecto de industrialización (Barba, 2016), se resquebraja el orden corporativo debido a la irrupción de las clases medias y las demandas de liberalización política y económica (Moreno *et al.*, 2004).

En estos más de sesenta años de constitución y crisis de la estructura de la política social mexicana se instituyeron cuatro rasgos esenciales que determinaron el tipo de sistema de protección social y sus resultados en el país. El primero es que los fundamentos de la política social se sojuzgaron al paradigma económico dominante (Torres y Rojas, 2015), por lo que el modelo de

---

<sup>3</sup> «En el Acta Constitutiva se establecieron una serie de funciones para el Estado, entre las que destacan: promotor de la educación; propietario de tierras, aguas y recursos naturales dentro del territorio nacional con la capacidad de otorgar el derecho de propiedad privada y regular las actividades económicas del país; árbitro social mediante el establecimiento de mínimos económicos para el bienestar social de los trabajadores, y capacidad de definir y legislar, a través del gobierno, en las actividades económicas del país» (Valverde, 2015: 106).

industrialización por sustitución de importaciones y el sector público fueron concebidos como esenciales para alcanzar el bienestar de la población y los únicos medios para multiplicar el empleo, extenderse los servicios sociales y acrecentar los niveles de bienestar (Maldonado, 2013).

La segunda particularidad es que las instituciones y las acciones de desarrollo social se condicionaron a la situación laboral de las personas; es decir, los beneficios sociales únicamente se limitaban a los trabajadores: «Los sujetos de la política social eran eventualmente los trabajadores que sustentaban el crecimiento industrial. Por lo tanto, todos los derechos —excepto la educación— se vincularon al trabajo asalariado» (Gabarrot, 2012: 38). De modo tal que se trató de una estrategia de desarrollo social, centrada en los grupos sociales que apoyaban el proyecto industrial y el régimen político, lo cual implicó la exclusión de los pobres urbanos con trabajos informales, los campesinos y los indígenas (Barba, 2007). Así, la edificación de la protección social en México no se «relacionó con la categoría de ciudadano sino de empleado» (Dautrey, 2013: 31).

La tercera condición de la política social mexicana posrevolucionaria es que también tuvo como objetivo legitimar el régimen político, lo cual significó un control político-social a través de corporaciones (un partido político del régimen, sindicatos y confederaciones oficiales). Por ello, el sistema de protección social de ese período tuvo como base un régimen corporativo que relacionó el derecho al bienestar con la capacidad que tenía el movimiento obrero organizado para desestabilizar el orden político (Brachet-Márquez, 1996). La política social mexicana y el corporativismo se reforzaron mutuamente, y se generó así un «pacto de dominación» (*ibid.*).

El último rasgo distintivo fue que, si bien la creación de instituciones específicas «dio la pauta para elaborar sendas políticas educativas, de salud, asistencia social y de vivienda que trajeron consigo la formación y desarrollo de elencos técnicos y de capacidades institucionales sobresalientes» (Moreno *et al.*, 2004: 57), no hubo una estrategia sobre derechos sociales que se articulara a un sistema de protección social coherente e integrado, lo cual se refleja en que, en algunos casos, «primero se desarrollaron las instituciones y después se codificaron los derechos» (Valencia *et al.*, 2012: 12). Ante tal contrariedad, las políticas de desarrollo social en el período posrevolucionario tuvieron un tratamiento prescriptivo; es decir, «sin la especialización de la planeación, la presupuestación y la gestión» (Moreno *et al.*, 2004: 57).

Así, entre 1917 y 1980 se estableció un régimen de política social en México que se sometió al paradigma económico, asignó beneficios por la condición laboral y se orientó al corporativismo para fines de legitimidad del régimen político. Fue, además, fragmentado, poco coordinado y no enmarcó su funcionamiento en los derechos sociales.

Los estudios especializados han periodizado la política social mexicana. La propuesta apoyada en el estilo de gestión pública y el gasto social, de Pedro Moreno, Claudia Ortiz y Eduardo Marrufo, ordena la política social posrevolucionaria en tres períodos: el primero comienza con el general Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940), cuyo Gobierno «intentó iniciar el paradigma del desarrollo social en México» (*ibid.*: 61) y estableció las bases de la política social en los regímenes posrevolucionarios. La inversión de 18,6 % del presupuesto federal fue para gasto social, cuyo estilo centralizado impulsó más la organización de las clases populares que la prestación de bienes y servicios sociales. Esta primera fase culmina con el sexenio de Adolfo López Mateos (1959-1964), con un gasto promedio en desarrollo social de 16,3 % del presupuesto federal.

El segundo período inicia con el agotamiento del modelo económico y, en consecuencia, la fractura en el orden corporativo debido a la irrupción de las clases medias y las demandas de liberalización política y económica. En esta fase se observa también una disminución en el gasto público para el desarrollo social debido a que la participación estatal en la economía comienza a ser meramente de regulación. Los autores establecen la última etapa a partir del sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), donde ocurren transformaciones en la gestión pública dirigidas a la descentralización, la privatización de la empresa pública y la reorientación del crecimiento económico. En esta Administración el gasto social alcanza apenas 11,6 % del gasto federal ejercido en el período.

Otro de los autores que también identifica tres períodos del régimen de bienestar en México es Carlos Barba, quien sustenta que se inicia en 1917 hasta la época actual:

[...] el primero corresponde a su constitución y se vincula con el proceso de reconstrucción del Estado nacional, ocurrido después de la revolución de 1910; el segundo incumbe a la consolidación de este régimen y coincide con la fase de modernización, industrialización y urbanización del país durante la etapa ISI, y el tercero se refiere a la reforma del régimen, acontecida a lo largo del proceso de liberalización económica, política y social de México (Barba, 2016: 92-93).

En el período de constitución, que el autor fecha entre 1917 y 1940, la política social fue utilizada para legitimar el autoritarismo mediante intercambios clientelares y corporativos con los sindicatos y organizaciones campesinas. En el período de consolidación, fechado de 1940 a 1982, la política social respaldó el proyecto estatal de industrialización y garantizó protección social para quienes apoyaron el proyecto económico y apuntalaron los intercambios corporativos. Por último, el período de liberalización, de 1982 a la fecha, se caracteriza por un

intento de redefinición de la política social en el marco de un proceso de liberalización política y económica, así como de un cuestionamiento profundo sobre el neoliberalismo (*ibid.*: 93-101).

Una tercera categorización de la política social la aporta Karla Valverde Viesca, quien establece cinco períodos a partir de las concepciones sobre el desarrollo que fundamentaron la gestión pública. El primero es el de *desarrollo como crecimiento económico*, que abarca de 1900 a 1965, y se sustenta en una idea de desarrollo que se entiende como sinónimo de crecimiento económico. La siguiente fase la registra como *desarrollo asociado al bienestar y crecimiento*, de 1965 a 1980, y enmarca el proceso en el que el problema de la pobreza gana terreno en la agenda pública y se promueven las ideas del bienestar social. El tercer período comprende la década de 1980 y lo nombra *desarrollo como superación de la pobreza y propuesta de desarrollo sustentable*. La cuarta etapa comparte periodización con la anterior y se caracteriza por el resurgimiento de la democracia y su vinculación al desarrollo, por lo que es identificada como la *democracia para alcanzar el desarrollo*. La última fase la denomina *impulso al desarrollo humano*, de 1990 a 2005, e incorpora concepciones como desarrollo humano, desarrollo como libertad, desarrollo participativo y desarrollo de capacidades (Valverde, 2015: 103-156).

Por último, una clasificación de la política social centrada en las políticas económicas de cada etapa es propuesta por Felipe Torres y Agustín Rojas, quienes encuentran que ha habido tres períodos y responden a los modelos económicos del país. El primero corresponde al período posrevolucionario; el segundo va desde la década de 1940 hasta la década de 1980, y el tercero se inicia en las últimas dos décadas del siglo pasado, como resultado del cambio de modelo económico impuesto por el proceso de economía abierta (Torres y Rojas, 2015: 50).

Como puede observarse, los cuatro estudios coinciden en que a principios de la década de 1980 se inició un período de transición hacia un cambio en la política social de México. Así, las investigaciones suelen identificar un proceso de transformación de la política social mexicana a partir de la década de 1980 donde, como resultado de un cambio de modelo económico impuesto por el proceso de economía abierta (Torres y Rojas, 2015), ocurrieron transformaciones en la gestión pública (Moreno *et al.*, 2004) que obligaron a redefinir la política social en el marco de un proceso de liberalización política y económica (Barba, 2016).

No obstante, como deja entrever Valverde, resulta más apropiado proponer que dicha transición comenzó a gestarse en la década de 1970, cuando debido a una reestructura mundial del sistema económico se inician las políticas de ajuste encaminadas a dismantelar el modelo de sustitución de

Tabla 1. *Caracterizaciones históricas sobre la política social en México*

Pedro Moreno, Claudia Ortiz y Eduardo Marrufo	Carlos Barba	Kara Valverde Viesca	Felipe Torres y Agustín Rojas
<p><b>1934-1940</b> Se sientan las bases de la política social en los regímenes postrevolucionarios (centralizado; impulso de la organización de las clases populares).</p> <p><b>1940-1982</b> Agotamiento del modelo económico, fractura del orden corporativo y disminución del gasto social.</p> <p><b>1982-1988</b> Transformaciones en la gestión pública (descentralización y privatización), subordinación de la política social a la económica.</p>	<p><b>Constitución (1917-1940)</b> La política social se usó para legitimar el autoritarismo.</p> <p><b>Consolidación (1940-1982)</b> La política social respaldó el proyecto estatal de industrialización.</p> <p><b>Liberalización (1982 a la fecha)</b> Redefinición de la política social en el marco de un proceso de liberalización política y económica, así como el cuestionamiento del neoliberalismo.</p>	<p><b>Desarrollo como crecimiento económico (1900-1965)</b> Desarrollo como sinónimo de crecimiento económico.</p> <p><b>Desarrollo asociado al bienestar y desarrollo social (1973-1980)</b> Promoción del bienestar social.</p> <p><b>Desarrollo como superación de la pobreza y la democracia para alcanzar el desarrollo (1980-1990)</b> Aparece en la agenda el problema de la pobreza y la democracia se asocia al desarrollo.</p> <p><b>El impulso al desarrollo humano (1990-2005)</b> Se incorporan nuevas concepciones de desarrollo.</p>	<p><b>Modelo económico agrario-exportador (1910/1917-1940)</b> Se buscó el cumplimiento de los derechos sociales emanados de la Constitución.</p> <p><b>Modelo de institucionalización por sustitución de importaciones (1940-1980)</b> Estado de bienestar institucional-redistributivo para coadyuvar al bienestar y reducir las desigualdades.</p> <p><b>Modelo de economía abierta (1980 a la fecha)</b> Estado mínimo para focalizar y racionalizar recursos para luchar contra la pobreza y reducir la marginación.</p>

Fuente: elaboración propia.

importaciones para implantar un modelo de Estado mínimo y de mayor preponderancia del mercado mediante la liberalización comercial y financiera, la privatización de empresas paraestatales y la mayor apertura a la inversión extranjera directa. A mediados de esa misma década el ritmo de crecimiento decayó, las inversiones disminuyeron, ocurrió la primera devaluación de la moneda nacional y comenzó un ciclo de volatilidad, endeudamiento e inflación que derivó en la crisis de 1982.

Como resultado de esos procesos de cambio y crisis económicas se registraron descensos en los niveles de bienestar de la población y aumentos en los números de pobres en el país. Por lo anterior, a mediados de los ochenta el Estado mexicano comenzó a instrumentar una serie de acciones para atender de manera directa y focalizada a la población en condiciones de pobreza, lo cual significó un cambio sustancial, pues «aunque resulte un tanto paradójico, hasta antes de 1982 la política social no tuvo el sustento de un programa de carácter nacional, universal y ampliamente incluyente de las poblaciones desfavorecidas» (Castillo y Arzate, 2013: 72).

Según los especialistas, a partir de entonces se produce una reordenación económica y un cambio estructural que trastoca la dinámica de la política social para presentarse como «una forma de regular, proveer y promover servicios con calidad, eficiencia y competitividad a partir de una nueva relación entre Estado, mercado y sociedad» (Valverde, 2015: 148). A ello se debe lo que se inscribe como el inicio de un nuevo modelo de política social en México. ¿Esto ha sido realmente así? Un análisis pormenorizado de las instituciones, estrategias, programas y acciones de los últimos treinta años —dispuesto por sexenios presidenciales iniciando con el que se considera instauró el neoliberalismo en México—, aporta argumentos más sustentados para dilucidar la política social contemporánea en México.

### III. TRES DÉCADAS DE POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO

#### 1. CARLOS SALINAS DE GORTARI (1988-1994)

Carlos Salinas de Gortari accedió a la primera magistratura del país en un contexto de triple crisis: política, por resultar electo en unos comicios altamente cuestionados; económica, porque las tribulaciones financieras de 1982 aún mostraban estragos en los indicadores macroeconómicos del país, y social, por los altos niveles de pobreza, desigualdad y pérdida del poder adquisitivo. Para atender la crisis política se impulsó una liberalización política que independizó el proceso electoral del Gobierno a partir de la

creación de un marco normativo y de instituciones autónomas ciudadanizadas (Valverde, 2015: 144).

Para solventar la crisis económica se enfocó en controlar la inflación y sanear las finanzas públicas, lo cual implicó, entre otras acciones, una mayor apertura a la inversión extranjera (que tuvo su momento cumbre con la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá), la privatización de bienes públicos, la eliminación de algunos subsidios y la supeditación de las políticas salariales y de empleo a la estabilización macroeconómica.

Para atender la crisis social implementó lo que denominó liberalismo social, esto es, «una estrategia de desarrollo que se apega a los principios de libre mercado, pero que incluye el gasto gubernamental para proveer un nivel mínimo de servicios de salud y educación, así como programas compensatorios para los más marginados, con mecanismos para fomentar la creación de “capital social”» (Tetreault, 2012: 51). Similar a los postulados neoliberales, su liberalismo social se oponía a la intervención excesiva del Estado y concebía como necesaria la participación de los sectores privados y sociales, incluyendo programas focalizados para combatir la pobreza, disciplina fiscal (el gasto social está subordinado a las políticas económicas), descentralización (transferencia de responsabilidades administrativas a niveles más bajos de gobierno) y privatización (por ejemplo, de los fondos de pensión) (*ibid.*).

El Plan Nacional de Desarrollo de su sexenio se fundamentó en el objetivo de conseguir la modernización del país en todos sus ámbitos. En dicho plan se concibe el desarrollo en razón del ámbito económico y la política social como un compromiso del Estado para proveer de servicios básicos al pueblo, principalmente en seguridad pública, vivienda, educación, salud, participación ciudadana, abasto, alimentación y medio ambiente (Valverde, 2015: 146).

En términos de instrumentación de la política social, dos acciones fueron las más relevantes en el sexenio de Salinas de Gortari: la implementación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

El PRONASOL se inició en diciembre de 1988 y tuvo como objetivo «asegurar a todos los mexicanos un piso social básico en materia de alimentación, salud, educación y vivienda» (Consejo Consultivo del PRONASOL, 1994: 71). Según la documentación oficial, el PRONASOL debía atender a 41 millones de pobres y, especialmente, a 17 millones de pobres extremos. Por su extensión, objetivos y recursos se ha afirmado que, más que un programa, el PRONASOL fue una estrategia de intervención, cuyas iniciativas estaban orientadas a combatir la marginación social y la extrema pobreza (Gómez Bruera, 2015).

El presupuesto del programa subió de 1640 millones de pesos en 1989, a 9233 millones de pesos en 1994, hasta representar el 0,65 % del PIB nacional en su último año (Tetreault, 2012: 51). El PRONASOL ejerció 12 000 millones de dólares durante el período 1989-1993, para atender a 2378 municipios en el país, cifra que representó 95 % del total de los municipios (Cornelius *et al.*, 1994: 8). De entre las numerosas evaluaciones que existen sobre el PRONASOL, se coincide en tres juicios:

- La focalización no fue adecuada; la distribución de los recursos no fue equitativa para todas las regiones con altos índices de pobreza, y la transparencia fue prácticamente nula (Pérez, 2001; Tetreault, 2012; Ordóñez, 2002).
- No hubo coordinación, sino más bien confusión y duplicación en sus acciones y vertientes, que propiciaron desvío de recursos para acciones que no eran prioritarias para los objetivos de desarrollo social (Cornelius *et al.*, 1994; Ordóñez, 2002).
- No funcionó para el combate de la pobreza, pero sí revigorizó el apoyo político-electoral al partido gobernante y al presidente de turno, como una herramienta clientelar y de manipulación política, convirtiéndose así en un instrumento de legitimación (Díaz-Cayeros y Magaloni, 2003; Maldonado, 2013).

Un efecto del PRONASOL que tuvo amplia relevancia para las políticas sociales en el país fue la creación de una secretaría destinada específicamente al combate de la pobreza y a los programas sociales, en mayo de 1992: la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la misma que surgió originalmente para dar sustento institucional al PRONASOL (Pérez, 2001: 208). La SEDESOL fue uno de los planteamientos más trascendentales de las últimas tres décadas en materia de política social e implicó la creación de una estructura administrativa y la asignación de presupuesto específico para el sector de desarrollo social, por lo que incluso se le considera «el principal parteaguas de la política social» (Cejudo y Michel, 2015: 38).

Para concluir, en el sexenio de Salinas de Gortari se dieron tres cambios fundamentales en las políticas sociales en México. Primero, la posición de la política social dentro del conjunto de acciones del Gobierno (Pérez, 2001: 207) pasó de marginal a ser el centro y eje de la acción pública (Warman, 1994: 15). El segundo fue que el acceso de la población a un nivel básico de servicios ya no presupuso que estos «se presten directamente por las instituciones públicas ni que en todos los casos sean gratuitos» (Pérez, 2001: 207). Esto es, la apertura a los sectores sociales y privados en detrimento de la primacía estatal. Vinculado a lo anterior, la tercera modificación radicó en la

incorporación del principio de corresponsabilidad, donde se planteó que la población no solo recibiría los beneficios de la política social, sino que también sería responsable de su gestión y eficacia.

En cualquier caso, y a pesar de la enorme popularidad que obtuvo, el PRONASOL sería cancelado para dar paso a un nuevo programa social centrado en la pobreza, el cual llegaría de la mano con el nuevo presidente.

## 2. ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN (1994-2000)

El Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, también emanado del Partido Revolucionario Institucional, se inició con una severa crisis de legitimidad del sistema político, fustigada en gran medida por la irrupción del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y por los altos niveles de violencia política registrados en 1994. Además, a tres semanas de iniciado su mandato se produjo una devaluación de la moneda, lo cual ocasionó una fuga masiva de capitales, una grave inflación y un exacerbado incremento de las tasas de interés. Se trató, pues, de una profunda crisis económica en México, la más severa registrada en el país desde la década de 1930 y a la que se conoció, en el ámbito internacional, como *el efecto tequila*. Los estragos fueron tan severos que se calcula que la incidencia de la pobreza aumentó en el país hasta 70% en 1996 (Székely, 2003), lo cual hizo todavía más trascendental las acciones de la política social en el país.

Debido a conflictos sobre la asunción de responsabilidades de la crisis económica, el Gobierno se distanció de su antecesor, por lo que canceló el PRONASOL, pero el presidente Zedillo continuó con la estrategia de política social iniciada en el sexenio anterior. Así, por ejemplo, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se hacía referencia a la corresponsabilidad de organizaciones sociales y ciudadanos en el desarrollo social (Pérez, 2001: 209), a profundizar la descentralización hacia estados y municipios (proceso que se nombró nuevo federalismo), y a encauzar la focalización en las familias más pobres (Ceja, 2004), bajo «una concepción centrada en la eficiencia del gasto y el papel del mercado como determinante último del acceso al bienestar mediante el aprovechamiento de activos y oportunidades» (Maldonado, 2013: 28).

Aunque en su plan de desarrollo se incluía el término de desarrollo social, este se asoció también a la estabilidad y el crecimiento económicos. La política de desarrollo social, por su parte, estuvo influida por una idea de equidad social, pues estableció como su objetivo propiciar y extender las oportunidades de superación individual y comunitaria (Valverde, 2015: 146-147).

A pesar de ello, la política social zedillista legó al país y al mundo el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), el primer

programa de transferencias condicionadas (PTC), que fue el más perdurable en México y se extendió «como la pólvora por toda América Latina y más tarde en el resto del mundo» (Banerjee y Duflo, 2014: 111)<sup>4</sup>.

Iniciado en agosto de 1997, el PROGRESA se focalizó en hogares con pobreza extrema de zonas con altos niveles de marginación. Así, a diferencia del PRONASOL, que tenía como destinatarios a las comunidades, el PROGRESA estableció como su población objetivo a niños y jóvenes, integrantes de esas familias, para «romper el ciclo vicioso de la pobreza intergeneracional» a partir de la salud, la educación y la alimentación. En este sentido, el programa se diseñó para atender tres esenciales componentes de acción: educación, para asegurar la asistencia de los niños a las escuelas mediante un sistema de becas con el fin de evitar su deserción por falta de recursos; salud, cuya atención médica priorizaba a niños menores de cinco años y mujeres embarazadas y en lactancia, y alimentación, cuya finalidad consistía en transferir monetariamente apoyos a las familias para la compra de alimentos de un valor nutricional adecuado para el desarrollo (Mendoza, 2013: 85).

Bajo una lógica de erradicación a largo plazo, el PROGRESA, en vez de otorgar bienes de consumo o en especie, como los programas precedentes, entregó transferencias monetarias directas a los beneficiarios, sustentado en la idea de que esos ingresos ayudarían a superar la pobreza y constituía una inversión en capital humano —salud y educación— (Banerjee y Duflo, 2014: 110). Dado su enfoque en el desarrollo de capital humano, se afirma que el PROGRESA es parte de los programas y las políticas sociales de nueva generación (Franco y Canela, 2016).

Dos de los planteamientos novedosos del PROGRESA fueron la condicionalidad y la feminización. Las transferencias se entregaban según el número de hijos, el sexo y el grado escolar, pero, sobre todo, se condicionaban a la asistencia de los niños a la escuela y a los centros de salud para revisiones periódicas y capacitaciones. Además, las transferencias se entregaban directamente a las madres de cada hogar, o en su defecto a las personas a cargo del cuidado de los menores. Justificada con la supuesta evidencia empírica de que las mujeres gastan una mayor parte del ingreso en alimentos y salud para los

---

<sup>4</sup> Los programas PTC son intervenciones focalizadas que tienen dos características básicas: a) la entrega periódica de recursos monetarios a los beneficiarios, b) con la condición de que estos cumplan con ciertos condicionamientos para mantener dichos beneficios. Actualmente, los PTC constituyen una pieza importante de los sistemas de protección social en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. De hecho, en datos de 2014, se registraron PTC en veinte países de la región, los cuales atendían a 21,5% de la población regional (CEPAL, 2015: 72). Para conocer definiciones, orientaciones y balances sobre los PTC, véase Barba y Valencia (2016).

niños (Maldonado, 2013: 35), esta medida trasladó la corresponsabilidad del cumplimiento del programa a las madres de familia.

Además de las que hemos mencionado, el PROGRESA tuvo tres diferencias respecto de los programas de combate a la pobreza que le precedieron: a) contó con reglas de operación donde se detallaban los procedimientos y responsabilidades de cada instancia responsable del programa; b) estableció criterios relativamente objetivos y transparentes para la selección de localidades y hogares beneficiarios, y c) fue evaluado por una institución internacional (International Food Policy Research Institute), lo cual fue planeado dentro del propio diseño del programa (*ibid.*: 34-35).

A pesar de su enorme relevancia, el PROGRESA no fue la única acción de desarrollo social en este sexenio. La política social zedillista se desarrolló en tres ejes principales: a) la atención focalizada en los grupos en pobreza extrema a través del PROGRESA; b) la reforma a la seguridad social en busca de garantizar el autofinanciamiento del Instituto Mexicano del Seguro Social y modificar el sistema de pensiones, y c) la descentralización de las políticas sociales mediante la distribución del presupuesto sobre desarrollo regional (Pérez, 2001: 209).

Sobre el PROGRESA se expuso un análisis con anterioridad. Para el caso del segundo punto se trató fundamentalmente de una reforma al sistema de pensiones con la intención de pasar de un sistema de aportaciones colectivas a uno de cuentas individuales para que el dinero de la pensión entrase al mercado con la anuencia del trabajador. Es decir, una reforma de privatización e individualización de los sistemas de pensiones. El último punto se refiere a la descentralización de los fondos federales de educación, salud e infraestructura social a estados y municipios.

Al finalizar su período, Zedillo entregó la banda presidencial, por primera vez en la historia, a un presidente que no había surgido de las filas del Partido Revolucionario Institucional. Quedaba por ver si ese hecho significaría también un cambio en la política social del país.

### 3. VICENTE FOX QUESADA (2000-2006)

El 1 de diciembre de 2000, Vicente Fox Quesada tomó posesión como presidente de México. Su asunción generó gran expectativa debido a que fue el primer presidente de la alternancia, pertenecía al conservador Partido Acción Nacional, pero, además, el entonces candidato se dedicó desenfadamente a ofrecer en su campaña una serie de promesas notables, aunque excesivas, tales como un crecimiento anual de 7% del PIB, la creación de un millón de empleos por año y la erradicación total de la inseguridad. Por si fuera poco, a diferencia de sus dos antecesores, Vicente Fox no inició su

período presidencial con una crisis económica ni con una crisis política, todo lo contrario; el crecimiento económico era sostenido y ser el presidente del cambio le otorgaba un bono de legitimidad inicial. Por tanto, las expectativas eran muy altas al inicio de su sexenio.

Aunque la política social no parecía ocupar un lugar preeminente en su agenda (Flamand y Moreno-Jaimes, 2015: 2017), el Gobierno foxista presentó la estrategia de desarrollo social Contigo, cuyos objetivos eran: «Reducir la pobreza extrema, generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables, apoyar el desarrollo de las capacidades de las personas en condición de pobreza y fortalecer el tejido social a través de fomentar la participación y el desarrollo comunitario» (SEDESOL, 2001: 19).

Contigo proyectó cuatro líneas de acción: a) ampliación de capacidades: educación, salud y capacitación laboral; b) generación de oportunidades productivas: desarrollo local y acceso al crédito, generación de empleo; c) provisión de protección social: salud y protección social, previsión social, y d) formación de patrimonio: vivienda y ahorro. Estas líneas de acción se plantearon para atender cinco etapas del ciclo de vida: prenatal, infancia, adolescencia y juventud, adultos y adultos mayores. Inicialmente, para la estrategia Contigo se consideraron 223 programas federales, distribuidos en las cuatro líneas de acción.

Tal como sucedió en los sexenios previos, durante el mandato de Vicente Fox hubo también programas sociales prioritarios, algunos incluso concentraron las asignaciones presupuestales del rubro de desarrollo social (Tetreault, 2012: 55). Al respecto, dos programas sociales pueden catalogarse como los emblemáticos de la primera Administración federal panista: Oportunidades y el Seguro Popular.

El programa Oportunidades significó la continuidad del PROGRESA y, por ende, el mantenimiento de los PTC. Luego de las evaluaciones positivas del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, en las que incluso lo consideraron como un modelo de exportación (Banegas y Mora, 2012), el Gobierno de Vicente Fox decidió no solo conservarlo, sino también ampliarlo. De esta forma, en 2002 el otrora PROGRESA cambió de nombre a Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y fue incorporado a la vertiente de Desarrollo de capacidades en la estrategia Contigo.

Aunque se conservó el esquema original del PROGRESA, el programa Oportunidades expandió su incidencia. Amplió su cobertura, primero a familias de zonas semiurbanas y después a las zonas metropolitanas de las grandes ciudades del país. El apoyo educativo también se innovó, pues las becas para educación básica se ampliaron hasta la educación media superior. Una modificación relevante fue la incorporación de Jóvenes con Oportunidades, el cual otorgó apoyo financiero a estudiantes que terminaban el nivel medio superior

para ayudarlos a sufragar estudios superiores, iniciar un negocio o invertir en algún patrimonio. Otro componente fue el Apoyo a Adultos Mayores, el cual se incorporó en 2006 e instauró transferencias monetarias a adultos de setenta años o más, que fueran además integrantes de familias afiliadas al programa.

Por su parte, el programa Seguro Popular se planteó con el objetivo de alcanzar la cobertura universal. El programa surgió para ofrecer protección financiera y servicios de salud a la población no asegurada y de menos recursos del país. Su diseño se orientó a financiar un paquete de servicios personales de salud de primer y segundo nivel (atención ambulatoria y hospitales generales) y de atención de tercer nivel, los cuales reciben los afiliados sin desembolsos al recibir la atención médica (Bizberg y Flamand, s. f.: 20).

Por último, durante el sexenio de Fox conviene reseñar dos novedades relevantes en materia de política social: la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social y la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social.

El 20 de enero de 2004 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley General de Desarrollo Social (LGDS)<sup>5</sup>, la primera normativa en el país para regular las estrategias, políticas y acciones en dicho ámbito. La LGDS es significativa no solo por su carácter normativo fundacional, sino porque asienta el enfoque de derechos en las políticas sociales<sup>6</sup>, la medición multidimensional de la pobreza, la evaluación constante de los programas, la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), y establece que el gasto destinado a los programas sociales tendrá que aumentar cada año —al menos proporcionalmente con la inflación—.

---

<sup>5</sup> LGDS, Ley General de Desarrollo Social. (2018). *Diario Oficial de la Federación*, 20-01-2004. Últimas reformas publicadas en el *DOF* el 26-01-18. Disponible en: <https://bit.ly/2ww6A5m>.

<sup>6</sup> «En el enfoque basado en derechos, como sostiene Abramovich, se considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que ellos son titulares de derechos que obligan al Estado. Al introducir este concepto se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas. Las acciones que se emprendan en este campo no son consideradas solo como el cumplimiento de mandatos morales o políticos, sino como la vía escogida para hacer efectivas las obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles, impuestas por los tratados sobre derechos humanos. Los derechos demandan obligaciones y ante las obligaciones se requieren mecanismos para hacerlas exigibles y darles cumplimiento» (CEPAL, 2016: 14).

Como se ha señalado, la LGDS determinó la creación del CONEVAL como una instancia con autonomía técnica y de gestión cuyo objetivo es, precisamente, evaluar la política de desarrollo social<sup>7</sup>. Se trató de un organismo creado con el propósito de que la política social del Gobierno federal fuese más transparente y efectiva.

En suma, el sexenio de Fox fue de los períodos presidenciales con el mayor número de creaciones institucionales relacionadas con el desarrollo social y donde se planteó, por primera vez con mayor claridad, la intención de articular acciones con miras a la universalización de la seguridad social. No obstante, tampoco se logró un descenso relevante de los niveles de pobreza ni hubo una mejor articulación ni se alcanzó la universalización. A manera de ejemplo, a pesar de que Contigo fue planteada como una estrategia integral de desarrollo social, en la práctica no logró una adecuada vinculación, incluso entre los programas pertenecientes al mismo sector; por ejemplo, Oportunidades no se relacionó con el Seguro Popular, aunque ambos atendían el componente de salud (Franco y Canela, 2016: 165-166). Ante tal panorama concluyó el sexenio de Fox para dar paso a otro sexenio de extracción panista.

#### 4. FELIPE CALDERÓN HINOJOSA (2006-2012)

El sexenio del segundo presidente emanado del PAN, Felipe Calderón Hinojosa, se inició en un entorno político crispado debido a que el proceso en el que fue electo, por un margen muy estrecho, devino en su impugnación y en un conflicto poselectoral. Además, el sexenio estuvo marcado por el enfrentamiento que emprendió contra el narcotráfico, a lo que comúnmente se conoce como *la guerra contra el narco*, proceso que arrojó cifras alarmantes de violencia hacia la población civil. Aun entre conflictos poselectorales y armados, Felipe Calderón realizó cambios e implementó políticas de desarrollo social.

Al igual que en el sexenio anterior, el gobierno de Calderón planteó una estrategia de desarrollo social, cuyo objetivo era coordinar las acciones del Gobierno federal, evitando la dispersión, la subutilización de los recursos públicos y la complementariedad de los tres órdenes de gobierno (Franco y Canela, 2016: 166). Dicha estrategia fue nombrada Vivir Mejor.

Dado que el propósito de la política social era «instrumentar acciones dirigidas a corregir las distorsiones distributivas del mercado, igualar las oportunidades y garantizar una vida digna para los mexicanos», Vivir Mejor se

---

<sup>7</sup> Para conocer una cronología de las instituciones y acciones de la política de evaluación en México, véase CONEVAL (2015: 17-20).

enfocó en tres líneas de acción: desarrollo de capacidades básicas, consolidación de una red de protección social y el establecimiento de «puentes comunicadores hacia un desarrollo económico sostenido y sustentable» (Gobierno Federal, s. f.: 26). La estrategia planteó acciones novedosas entre las que destacaron: ampliar la oferta educativa en los niveles de educación media superior y superior; universalizar el acceso a los servicios de salud pública, y vincular la política económica con las políticas sociales para ampliar las oportunidades de trabajo e ingreso en los hogares (Ordóñez, 2012: 235).

Al igual que otros períodos presidenciales, el sexenio calderonista tuvo programas sociales emblemáticos: Oportunidades, Seguro Popular y 70 y Más, que incluso se consideraron prioritarios por contar con proporciones considerables del gasto público social (Bizberg y Flamand, s. f.: 16).

Aunque significó una continuidad en la política social, el programa Oportunidades tuvo modificaciones para atenuar los efectos de la crisis económica mundial de 2008, e incorporó ayudas para la alimentación, para el consumo de fuentes de energía, para hijos con rango de edad entre los cero y los nueve años, y becas para niñas y niños de primero y segundo de primaria (Ordóñez, 2017: 113).

El segundo de los programas emblemáticos significó también la continuidad de uno creado en la Administración anterior: Seguro Popular, el cual tuvo modificaciones como la incorporación del seguro médico para una nueva generación (que implicó la afiliación de los niños que hubiesen nacido a partir del 1 de diciembre de 2006, inicio del sexenio de Calderón). Además, gracias a un cambio en el mecanismo de financiamiento, aumentó el número de familias aseguradas (Flamand y Moreno-Jaimes, 2015: 231), con lo que el programa amplió su cobertura de 5,3 millones de afiliados, en 2004, a 49,1 millones en 2011 (Bizberg y Flamand, s. f.: 21). A pesar de ello, se ha criticado que dicho programa posee una escasa cobertura en el ámbito rural y los servicios que ofrece suelen ser de baja calidad (Ordóñez, 2012: 232).

El tercer programa se inició en 2007: el programa de atención a los adultos mayores de setenta años y más en zonas rurales, que se conoció como 70 y Más. El programa surgió con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de los adultos mayores con una pensión económica de tipo no contributivo y con acciones para atender el deterioro de la salud física y mental de dicha población. Al comienzo se benefició a todos los adultos mayores de setenta años en localidades menores de 2500 habitantes, y en 2009 se extendió a zonas de hasta 30 000 habitantes. El apoyo consta de un monto mensual, en entregas bimestrales, y un pago que se otorga por una única vez al representante antes del fallecimiento del beneficiario. Entre 2007 y 2011 la cobertura del programa se incrementó en un 108 % (Bizberg y Flamand, s. f.: 25).

Una acción relevante en este sexenio fue el cambio en la medición de la pobreza. Anteriormente se establecía un modelo unidimensional de estimación basado en el ingreso, y se consideraban tres tipos de pobreza: alimentaria, de capacidades y de patrimonio. No obstante, derivado de la LGDS, el CONEVAL tuvo el mandato de medir la pobreza a través de múltiples dimensiones: ingreso corriente per cápita; rezago educativo; acceso a los servicios de salud; acceso a la seguridad social; calidad y espacios de la vivienda; acceso a los servicios básicos en la vivienda; acceso a la alimentación nutritiva y de calidad; grado de cohesión social, y grado de accesibilidad a carretera pavimentada (LGDS, 2018: art. 36). Así, la población en situación de pobreza multidimensional será aquella cuyos ingresos sean insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades y presente carencia en al menos uno de los seis indicadores: rezago educativo; acceso a los servicios de salud; acceso a la seguridad social; calidad y espacios de la vivienda; servicios básicos en la vivienda, y acceso a la alimentación (CONEVAL, 2010: título segundo, octavo).

Luego de un amplio trabajo, que incluyó propuestas de expertos, consultas y una propuesta discutida en seminarios, el CONEVAL propuso una metodología de medición de la pobreza que buscaba cumplir con las disposiciones legales, y fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de mayo de 2010<sup>8</sup>.

En ese sexenio el CONEVAL comenzó a publicar anualmente evaluaciones de la política de desarrollo social en México. Sobre la política social calderonista, el CONEVAL concluyó que, aunque se generaron muchos programas de desarrollo social, legó un sistema de protección social<sup>9</sup> sin integración y con problemas de concepción a nivel global en el cual a) las políticas de desarrollo social no se asociaron a los derechos; b) no benefició a todos los mexicanos; c) el nivel de acceso y calidad de los programas es desigual, y d) la coordinación y la complementariedad entre entidades y dependencias fueron débiles para la entrega de beneficios a la población pobre (CONEVAL, 2012: 190). Por último, en un análisis sobre progresividad y regresividad del gasto social durante el sexenio,<sup>10</sup> se

---

<sup>8</sup> Para conocer el análisis sobre la medición multidimensional de la pobreza, véase Boltvinik (2014).

<sup>9</sup> La protección social entendida «como el conjunto de intervenciones de política pública que trata de incidir en el manejo de riesgos que afectan el nivel de consumo de la población durante su ciclo de vida» (CONEVAL, 2012: 190).

<sup>10</sup> «Cuando las transferencias se concentran en forma desproporcionada sobre la población de bajos ingresos (por ejemplo, si el 10% más pobre de la población recibe más del 10% de una transferencia), denominaremos estas distribuciones como progresivas en términos absolutos, o *propobres*, mientras que cuando, por el contrario, los recursos

arguyó que: «[...] el gasto público en alimentación es altamente progresivo; en educación es moderadamente progresivo; en salud es prácticamente neutral, mientras que en bienestar económico y seguridad social (pensiones) son regresivos en términos absolutos» (*ibid.*: 199).

Calderón Hinojosa cedió la banda presidencial a un integrante del partido que gobernó 71 años el país y con ello llegarían nuevos cambios en la política social.

## 5. ENRIQUE PEÑA NIETO (2012-2018)

El 1 de diciembre de 2012 Enrique Peña Nieto tomó posesión como presidente de México, lo cual significó el regreso del Partido Revolucionario Institucional a la primera magistratura después de doce años de gobierno del Partido Acción Nacional. El Gobierno de Peña Nieto presentó el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el cual fue novedoso pues por primera vez en la historia del país incorporó indicadores específicos de seguimiento para cada uno de los ejes o metas nacionales.

La política social, ubicada en la meta México Incluyente, propuso «enfocar la acción del Estado mexicano en garantizar el ejercicio de los derechos sociales y cerrar las brechas de desigualdad social [...]. El objetivo es que el país se integre por una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad sustantiva»<sup>11</sup>. Dado que se asienta en los derechos sociales y humanos de la Constitución política, el propio Gobierno federal definió su política social como de nueva generación (SEDESOL, 2013: 10).

En este sexenio también se contó con programas prioritarios: Cruzada Nacional contra el Hambre, Prospera y Seguro de Vida para Jefas de Familia.

Inicialmente presentada como la principal orientación en materia de política social del sexenio, la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH) no es un programa, propiamente dicho, sino una estrategia basada en la coordinación de programas o acciones entre distintas instancias y niveles de gobierno para atender las condiciones de pobreza extrema y los problemas alimentarios severos de la población mexicana. Apoyada en una amplia publicidad, la CNCH arrancó el 23 de enero de 2013 con los objetivos de erradicar

---

públicos se concentran en los estratos de mayores ingresos (por ejemplo el 10% más rico de la población recibe más del 10% de una transferencia) las llamaremos regresivas en términos absolutos. Es importante aclarar que la regresividad absoluta de un programa público no implica que este contribuya a aumentar la desigualdad. Solo implica que su asignación no prioriza a los grupos de menores ingresos» (CONEVAL, 2012: 161).

<sup>11</sup> Véase: <https://bit.ly/35yCvpg>.

el hambre, eliminar la desnutrición infantil, aumentar la producción de alimentos, minimizar las pérdidas de alimentos, y promover la participación comunitaria aunando esfuerzos y recursos de la federación, las entidades federativas y los municipios, así como de los sectores público, social y privado y de organismos e instituciones internacionales.

Aunque en su último informe de gobierno Peña Nieto afirmara que la CNCH «ha tenido resultados positivos tanto en la disminución del número de personas que padecían el problema como por significar una experiencia de coordinación interinstitucional y de presencia gubernamental en el territorio»<sup>12</sup>, en términos estrictamente numéricos, el balance del cumplimiento de la CNCH según sus propios indicadores es negativo: solo se emplearon 50 % de los instrumentos de evaluación originalmente planteados (cuatro de ocho indicadores). De este porcentaje, solo 25 % de los indicadores (dos de cuatro) registró cifras positivas, pero en ninguno de estos casos se alcanzó siquiera 25 % de las cifras establecidas como metas. Así que el 75 % de los indicadores no fueron utilizados ni cumplidos por la CNCH y el 25 % restante no alcanzó por lo menos la tercera parte de las metas<sup>13</sup>.

El Prospera representó «la siguiente etapa en el proceso de maduración» del programa, otrora identificado como PROGRESA y después como Oportunidades (SEDESOL, 2015: 16). La transformación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en Programa de Inclusión Social (Prospera) tuvo como principal sustento su propio nombre; es decir, propiciar la inclusión; esto es, procurar la vinculación de sus beneficiarios con otros programas sociales, de crédito y laborales. Así, el Prospera contó con cuatro componentes: alimentación, salud, educación e inclusión. El programa también modificó su focalización, pues se añadió el índice de rezago social como criterio de selección de beneficiarios.

El programa Seguro de Vida para Jefas de Familia surge a partir del reconocimiento de que uno de los grupos más vulnerables eran las familias dirigidas por mujeres, debido a la limitada capacidad para reponerse ante eventos que perturban su bienestar social, como lo es el fallecimiento de la madre. El programa se inició en 2013 con el objetivo de asegurar a esas madres de familias monoparentales en condición de pobreza, vulnerabilidad por carencias sociales o vulnerabilidad por ingreso, de modo que, en caso de fallecimiento, sus hijas e hijos reciban un apoyo económico mensual para

---

<sup>12</sup> Presidencia de la República (2018). *6to Informe de Gobierno. 2017-2018* (p. 186). México.

<sup>13</sup> Presidencia de la República (2018). *6to Informe de Gobierno. 2017-2018* (p. 113). Anexo Estadístico. México.

que puedan permanecer en el sistema escolar hasta un día antes de cumplir los veinticuatro años.

En términos de gestión de la política social, en este sexenio se llevaron a cabo un par de acciones relevantes. En primer lugar, la SEDESOL construyó el Sistema de Información Social Integral para fusionar tres subsistemas previos de beneficiarios y potenciales beneficiarios de los programas sociales de los tres órdenes de gobierno, lo cual permitió mayor precisión de la focalización de acciones en el ámbito del desarrollo social (CONEVAL, 2018: 213).

Un segundo avance es la tendencia, registrada sobre todo al final del sexenio, para la elaboración del presupuesto basado en resultados. Así lo avala el CONEVAL, el cual indicó en 2018 que 68 de los 88 programas sociales que consideró prioritarios aumentaron su presupuesto en términos reales o se quedaron igual y solo 20 disminuyeron, mientras que de los programas no prioritarios 24 aumentaron su presupuesto en términos reales o se quedaron igual, y 37 disminuyeron (CONEVAL, 2018: 225-226).

En la política social de este período se evidenciaron también dos fallas graves: la manipulación en las mediciones de la pobreza y el abuso en el manejo de los recursos públicos. La primera tuvo el propósito de influir en las mediciones del bienestar social con la modificación en 2016 de las encuestas que el organismo utiliza para registrar los ingresos de la población, lo cual resultó en un incremento de 33,6% del ingreso en los hogares más pobres en un solo año. Especialistas en medición de pobreza señalaron que sin esas correcciones de 2014 a 2016 no hubiese habido una disminución de 2,6%, lo cual representa 1,9 millones de personas en situación de pobreza (como se reportó oficialmente), sino una disminución de 1,1% y prácticamente sin variación en el número de pobres<sup>14</sup>.

La segunda falla fue la práctica constante de desvío de los recursos públicos. En el sector de desarrollo social se documentaron varios casos, pero el más notorio fue el conocido como la *estafa maestra*, esquema que consiste en ejercer presupuestos a partir de convenios con universidades públicas e institutos estatales de radio y televisión, organismos que subcontrataron empresas (muchas inhabilitadas o ficticias) para eludir controles de licitación y transparencia. A partir de la identificación de este esquema de desvíos, en la revisión de las cuentas públicas de 2013, 2014 y 2015, entre octubre de 2015 y septiembre de 2018, la Auditoría Superior de la Federación presentó dieciséis denuncias de hechos por presuntas irregularidades de la SEDESOL, que ascienden a 2800 millones de pesos.

<sup>14</sup> CONEVAL e INEGI manipularon la cifra de pobres (Boltvinik. *Vanguardia Mx*, 13-06-2018. Disponible en: <https://bit.ly/2JA1zmZ>).

Así, con reclamos sobre sus prácticas de ineficiencia y tergiversación, el sexenio de Peña Nieto concluyó el 1 de julio de 2018, cuando el candidato de la coalición Juntos Haremos Historia, Andrés Manuel López Obrador, ganó la presidencia de la República con el 53% del total de los sufragios efectivos, lo cual significó una diferencia de treinta puntos porcentuales, la más grande de los últimos treinta años (Salinas obtuvo 50'7% de los votos, Zedillo el 48'7%, Fox el 42'5%, Calderón el 35'9% y Peña el 38'2%).

De hecho, en gran parte instigado por el propio candidato ganador, tales resultados se han interpretado como una evaluación negativa del modelo de política social implementado en el país en los últimos treinta años. La tabla 2 resume los planteamientos y acciones de política social emprendidas en los últimos cinco sexenios en México.

Una vez revisadas las acciones por cada sexenio, ahora emprendemos un análisis de los últimos treinta años de la política social en México, a manera de reflexiones finales.

#### IV. ¿TREINTA AÑOS DE UN MODELO DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO?

Si los modelos son abstracciones teóricas que mediante inferencias permiten establecer las unidades y procesos centrales de un universo temático<sup>15</sup>, entonces un modelo de política social debe incluir sus directrices constitutivas y su correspondencia con los indicadores de su funcionamiento; a saber, la concepción sobre pobreza que conlleva la atención de la misma; los mecanismos básicos que se utilizan para afrontarla, y las cifras sobre pobreza. Estos tres son los elementos mínimos que, analizados comparativamente, nos permitirán establecer si lo realizado en el ámbito del desarrollo social en México durante los últimos treinta años puede concebirse como un único modelo de política social.

Los datos más fiables sobre pobreza provienen de 1950 y se extienden hasta 2018, período en el que se evidencia una drástica disminución, pues de 88,4% de población pobre registrada en 1950 pasó a 41,9% en 2018, lo cual indicaría que en 66 años el porcentaje de población pobre en México se redujo

<sup>15</sup> Como ha analizado Michel Armatte, en las ciencias sociales la noción de modelo ha admitido una pluralidad de significados y usos, siempre en virtud de las necesidades metodológicas de las disciplinas o los estudios particulares (2006). Al decir de David Held: «Los modelos son redes complejas de conceptos y generalizaciones acerca de aspectos políticos, económicos y sociales» (2001).

Tabla 2. *Resumen de la política social en los últimos cinco periodos presidenciales*

Ámbito\Presidente	Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)	Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)	Vicente Fox Quesada (2000-2006)	Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)	Enrique Peña Nieto (2012-2018)
Concepciones de desarrollo y política social	Desarrollo social y participativo asociado al ámbito económico. Combate a la pobreza y como provisión de servicios públicos bajo el modelo de corresponsabilidad.	Desarrollo humano y social asociado al ámbito económico. Combate a la pobreza apoyando las capacidades humanas en busca de la inserción del pobre al mercado. Erradicación de la pobreza a partir de romper su círculo intergeneracional en la salud, la educación y la alimentación mediante transferencias monetarias condicionadas centradas en las jefas de familia. Eficiencia del gasto y el papel del mercado como determinante último del acceso al bienestar. mediante el aprovechamiento de activos y oportunidades.	Desarrollo humano y social asociado al ámbito económico. Combate a la pobreza apoyando las capacidades humanas en busca de la inserción al mercado. Incorporación de un enfoque de protección social, pero sin universalidad.	Desarrollo humano y social asociado al ámbito económico. Instrumentar acciones dirigidas a corregir las distorsiones distributivas del mercado e igualar las oportunidades.	Desarrollo humano y social asociado al ámbito económico. El propósito de la política social, catalogada como de "nueva generación" es garantizar el ejercicio de los derechos sociales y cerrar las brechas de desigualdad.

.../...

.../...	Ámbito/Presidente	Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)	Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)	Vicente Fox Quesada (2000-2006)	Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)	Enrique Peña Nieto (2012-2018)
Principales estrategias y programas	Liberalismo social. PRONASOL.	PROGRESA	Contigo. Oportunidades y Seguro Popular.	Vivir Mejor. Oportunidades, Seguro Popular y Programa de atención a los adultos mayores de 70 y Más.	CNCH, Prospera y Seguro de Vida para Jefas de Familia.	
Líneas de acción de la política social	Estrategia de desarrollo que se apega a los principios de libre mercado, pero que incluye el gasto público para proveer de servicios de salud y educación y programas contra la pobreza, con mecanismos de participación social.	Corresponsabilidad de organizaciones sociales y ciudadanos en el desarrollo social. Transferencias monetarias focalizadas a familias pobres. Descentralización hacia estados y municipios.	Contigo proyectó: 1) ampliación de capacidades: educación, salud y capacitación laboral; 2) generación de oportunidades productivas: desarrollo local y acceso al crédito, generación de empleo; 3) provisión de protección social: salud y previsión social, y 4) formación de patrimonio: vivienda y ahorro. Estas líneas de acción atendían cinco etapas: prenatal, infancia, adolescencia y juventud, adultos y adultos mayores.	Vivir Mejor tenía como objetivo coordinar las acciones del gobierno federal, evitando la dispersión, la subutilización de los recursos públicos y la complementariedad de los tres órdenes de gobierno. Se enfocó en tres líneas de acción: desarrollo de capacidades básicas; consolidación de una red de protección social, y establecimiento de puentes comunicadores hacia un desarrollo económico sostenido y sustentable.	La sección México Inuyente, del PND 2013-2018 incluyó varias líneas de acción. Las más relevantes y reiteradas fueron: Fortalecer el desarrollo de capacidades Combatir las carencias alimentarias de la población. Generar esquemas de desarrollo comunitario a partir de procesos de participación social.	.../...

.../...

Ámbito\Presidente	Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)	Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)	Vicente Fox Quesada (2000-2006)	Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)	Enrique Peña Nieto (2012-2018)
Principales acciones para la institucionalización de la política social	Instauración de la SEDESOL.	Creación de los programas de transferencias monetarias condicionadas. Incorporación de reglas de operación, lineamientos y evaluación en programas sociales.	Promulgación de la LGDS y creación del CONEVAL.	Medición multidimensional de la pobreza. Informes de evaluación anual de la política de desarrollo social.	Indicadores para el PND Sistema de Información Social Integral. Presupuesto basado en resultados

Fuente: elaboración propia.

46,5%. Como se detalla en el cuadro 1, esa tendencia reductiva encuentra estancamientos (década de 1980) e incluso retrocesos en épocas de crisis económicas (1994-1996 y 2008-2010).

Sin embargo, la reducción en el porcentaje de la población pobre no corresponde al número de personas pobres, pues de los 23,9 millones asentados en 1950 aumentó a 52,4 millones en 2018; es decir, en 66 años el total de personas en situación de pobreza en México se incrementó en 28,5 millones de personas. En cualquier caso, ya sea como porcentaje de la población o número de personas, se puede encontrar tendencias, crecientes o decrecientes, afectadas por las crisis económicas, pero no se identifican correlaciones en períodos previos o posteriores a la década de 1980, por lo que a partir de este indicador es factible afirmar que el modelo en la gestión de la política social ha sido ineficaz para contener la pobreza, ya no digamos erradicarla<sup>16</sup>.

Tabla 3. *Pobreza en México, 1950-2018*

<b>Año</b>	<b>Población en situación de pobreza (millones de personas)</b>	<b>Porcentaje de la población en situación de pobreza</b>
1950	23,9	88,4
1956	26,8	83,5
1958	27,9	81,3
1963	30,5	75,2
1968	33,1	69,4
1977	40	63,8
1984	39,8	53
1989	44,7	53,5
1992	46,1	53,1
1994	47	52,4
1996	64	69

.../...

<sup>16</sup> La política social por sí sola no erradica la pobreza, pues depende de múltiples factores, pero como se señala en la bibliografía especializada (Brady, 2005; Jantti y Danziger, 2000) sí es un componente central para su disminución a partir de la suficiencia y pertinencia de sus recursos e instrumentos.

.../...

<b>Año</b>	<b>Población en situación de pobreza (millones de personas)</b>	<b>Porcentaje de la población en situación de pobreza</b>
1998	60,7	63,7
2000	52,7	53,6
2002	50,4	50
2004	48,6	47,2
2006	46,5	42,9
2008	49,5	44,4
2010	52,8	46,1
2012	53,3	45,4
2014	55,3	46,2
2016	53,4	43,6
2018	52,4	41,9

*Fuente:* Székely (2005), para el período 1950-1989; véase <https://bit.ly/2R77JxB> para el período 1992-2006; CONEVAL (2019), para fechas posteriores. De 1968 a 2006 los datos corresponden a la pobreza de patrimonio (ingreso insuficiente para adquirir la canasta alimentaria y efectuar los gastos en salud, educación, vestido, vivienda y transporte, aun si se hiciera uso de todo el ingreso para la adquisición de estos bienes y servicios). De 2008 a 2018, población total considerada como pobre por el CONEVAL.

En las cifras sobre pobreza no es posible distinguir cambios relevantes en la política social mexicana, a diferencia de la creación de estrategias e instituciones para atenderla desde el Estado. Así, con base en una propuesta de tipificación de las orientaciones sobre desarrollo y pobreza de la CEPAL (2003), hallamos que han existido en México, entre 1917 y 2018, dos perspectivas de atención a la pobreza que pueden definirse como sectorial y multisectorial (ASF, 2015: 42).

En la perspectiva sectorial se concebía a la industrialización como el único motor del progreso de la nación, por lo que la pobreza no se consideraba un problema público y, por tanto, no existía definición, sector, estrategias ni programas centrados en su atención. Las instituciones públicas de educación, trabajo, vivienda y seguridad social fueron establecidas para apoyar socialmente el proyecto económico y no como un ámbito específico para el combate a la pobreza o el desarrollo social universal. Esta perspectiva estuvo vigente desde 1917 hasta 1972 (ASF, 2015: 42-43).

Por otro lado, la perspectiva multisectorial se basa en el reconocimiento de que el modelo de industrialización no fue capaz de generar el progreso nacional y, además, incrementó la marginación rural y urbana. Así, desde esta

perspectiva la pobreza se concibe como un problema que requiere atención mediante una estructura y acciones específicas del Estado. Se afirma que este enfoque se inició en 1973 y ha perdurado hasta hoy día (ASF, 2015: 42-43).

Aunque esta visión se define por la atención especializada de la pobreza, dicha atención ha registrado tres esquemas distintos: desarrollo regional, asistencialismo y desarrollo de capital humano (ASF, 2015). El desarrollo regional significó el inicio de los programas enfocados en el combate a la pobreza debido a la caducidad del modelo industrializador y la crisis inflacionaria. Los primeros programas para la atención de la pobreza se focalizaron en zonas rurales bajo la teoría causal de que «si se desarrollan las regiones, la pobreza disminuirá». La pobreza se estimaba según los criterios de ingreso y se consideró como consecuencia de los desequilibrios económicos derivados del modelo de industrialización. Este esquema prevaleció entre 1973 y 1982.

El asistencialismo estuvo vigente entre 1983 y 1996, y el ingreso fue también el núcleo de identificación de la pobreza. En este esquema se comenzó a concebirla como un fenómeno rural y urbano con múltiples factores que disminuyen la calidad de vida de las personas. Determinada por una época de reducción y racionalización del aparato público, los programas de combate a la pobreza comenzaron a transferir apoyos económicos y en especie bajo la lógica de que, si «se fomenta el espíritu de solidaridad, la pobreza disminuirá». El PRONASOL fue el prototipo de esa etapa.

Por último, la etapa de desarrollo de capital humano comienza con la puesta en marcha del PROGRESA, un modelo de programa social de ese período. El punto nodal aquí es la articulación de los ámbitos sociales y económicos bajo la concepción de capital humano, que entiende a la educación, salud y alimentación como herramientas e inversiones en las personas para alcanzar objetivos económicos a nivel micro y macro. Desde la perspectiva de que «si se incrementa el capital humano, la economía crecerá y la pobreza disminuirá», se concibe a la pobreza como el conjunto de carencias que se reproducen en forma de ciclo vicioso con efectos perniciosos para el capital humano.

La atención especializada en la pobreza, propio de la perspectiva multi-sectorial, conllevó la disposición de recursos y la creación de instituciones del Estado. Para el primer caso, un primer indicador es el gasto social; es decir, el gasto público que se emplea para reducir las brechas de desigualdad y los niveles de pobreza y se enfoca, principalmente, en mecanismos de protección social y desarrollo de capacidades de las personas (De la Torre *et al.*, 2018).<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> En el Presupuesto de Egresos de la Federación 2018, la clasificación de gasto en desarrollo social incluye: 1) protección social; 2) educación; 3) salud; 4) vivienda y servicios a la comunidad; 5) protección ambiental; 6) recreación, cultura y otras manifestaciones culturales, y 7) otros asuntos sociales.

Al comparar las cifras de gasto público de ocho décadas, como se advierte en el cuadro 2, vemos una diferencia entre los sexenios previos a 1988 y los posteriores a dicho año, pues en el primer período el gasto destinado al desarrollo social nunca superó 19% del gasto público, mientras que para los últimos treinta años no descendió de 48%, e incluso alcanzó cifras cercanas a 60% en dos períodos presidenciales. De hecho, es en el período 1988-1994 cuando se genera una inflexión, pues el porcentaje en gasto social respecto del gasto público aumentó 36,8%; este es el cambio más amplio producido entre un sexenio y otro. A partir de ese incremento, los porcentajes de gasto social ya no regresaron a las cifras previas a 1988, e incluso se mantuvieron en porcentajes mayores a 50%. Entonces, en términos de gasto social, las directrices son claramente diferenciadas y excluyentes entre el período 1935-1988 y el período 1988-2018.

Tabla 4. *Gasto social por sexenios en México, 1935-2018*

<b>Período</b>	<b>Presidente</b>	<b>% asignado al desarrollo social</b>
1935-1940	Lázaro Cárdenas	18,6
1941-1946	Manuel Ávila Camacho	16,5
1947-1952	Miguel Alemán	13,3
1953-1958	Adolfo Ruiz Cortines	14,5
1959-1964	Adolfo López Mateos	18,6
1965-1970	Gustavo Díaz Ordaz	16,0
1971-1976	Luis Echeverría Álvarez	18,5
1977-1982	José López Portillo	16,3
1983-1988	Miguel de la Madrid	11,6
1988-1994	Carlos Salinas de Gortari	48,4
1994-2000	Ernesto Zedillo Ponce de León	57,3
2000-2006	Vicente Fox Quesada	59,5
2006-2012	Felipe Calderón Hinojosa	56,3
2012-2018	Enrique Peña Nieto	58,5

*Fuente:* elaboración propia. Moreno, Ortiz y Marrufo (2004: 61), para el período 1935-1988; CEFP (2015: 31), para el período 1988-2014; Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Disponible en: <https://bit.ly/2VjzZ1f>, para los cuatro años restantes, y la contrastación del resto de cifras.

Además, la perspectiva de atención de la pobreza implicó que el Estado mexicano creara múltiples instituciones especializadas en dicho ámbito. Entre 1917 e inicios de la década de 1970 se fundaron instituciones públicas y se emprendieron acciones de desarrollo social cuyo modelo concebía al bienestar como resultado de la industrialización; sin embargo, a mediados de la década de 1970 se crearon numerosas y diversas instituciones que apoyaron la concepción de la pobreza como un problema de atención específica.

Gerardo Ordóñez identifica dos etapas en las políticas sociales contra la pobreza en México: el desarrollo rural, desde 1970 hasta inicios de la década de 1980, cuyas acciones buscaban reorientar una parte importante de los recursos públicos hacia los habitantes pobres del campo; y la liberalización económica, desde 1980 hasta nuestros días, centrada en la búsqueda de nuevos equilibrios entre el mercado y el sector público como fuentes de bienestar que generó la eliminación de subsidios a la producción y el consumo, así como la focalización de los beneficios (Ordóñez, 2018).

A partir del cambio de perspectiva de atención a la pobreza se establecieron programas sociales, organismos públicos y normas que fundaron un sector especializado en el desarrollo social. Para el caso de los programas sociales, se trata de acciones que focalizan recursos para el combate a la pobreza y se iniciaron en 1973 con la puesta en marcha del Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER), centrado en los pobres rurales. A partir de entonces, se han implementado decenas de programas sociales en numerosos ámbitos, y los más relevantes son los PTC como PRONASOL y PROGRESA-Oportunidades-Prospera.

Asimismo, se han instituido organismos como la SEDESOL, en 1992, y el Coneval, en 2005; una para encargarse de los programas sociales y el otro para la medición oficial de la pobreza y la evaluación de la política social del Estado mexicano. Por último, también se promulgaron normas como la Ley General de Desarrollo Social, en 2004, la primera en el país para regular las estrategias, políticas y acciones en dicho ámbito, y la «Metodología de la medición multidimensional de la pobreza», en 2010, para instituir la obligación gubernamental de medir la pobreza mediante criterios amplios y objetivos.

Una vez revisados los indicadores de la política social y sus pormenores en los últimos cinco períodos presidenciales, es oportuno formular una respuesta coherente y sustentada para la pregunta central de este artículo: ¿a partir de la década de 1980 inició un nuevo modelo de política social en México, como se suele afirmar en la bibliografía especializada?

En la década de 1970, en medio de una crisis económica aguda, se iniciaron procesos de liberalización económica y política en México. Ello tuvo efectos, entre otros ámbitos, en la política social, pues trastocó el esquema conceptual y la organización institucional donde el desarrollo social se proyectaba como

resultado de la industrialización. El descenso en los niveles de bienestar en el país propició que la pobreza se comenzara a concebir como un problema público de atención imperiosa y especializada, por lo que se crearon programas, organismos públicos y normativas que instituyeron gradualmente un ámbito de desarrollo social en el sector público. A partir de entonces, como bien se afirma en la bibliografía especializada, hubo un cambio en las directrices de la política social mexicana, pero tal variación amerita al menos tres precisiones.

Primero, pese a que en la bibliografía especializada suele aseverarse que el cambio en la política social ocurrió en la década de 1980, en realidad su origen está en la década anterior. Si bien en el sexenio de Carlos Salinas surgió el primer gran programa social (PRONASOL) y ocurrió el primer gran salto cuantitativo del gasto social, fue en 1973, durante el sexenio de Luis Echeverría, cuando se hace evidente el cambio de perspectiva en la política social con la implementación del PIDER, el primer programa creado ex profeso para el combate a la pobreza.

Segundo, algunos especialistas han afirmado que el nuevo modelo de política social en México se orientó a las necesidades de los pobres, con lo cual se abandonó la noción de los derechos sociales. No obstante, según lo analizado en este artículo, el viraje en la política social implicó una mayor focalización de recursos al combate de la pobreza, pero tal dirección no implicó suprimir la noción de derechos sociales, sino todo lo contrario, pues la promulgación de la LGDS, la medición multidimensional de la pobreza y la creación del CONEVAL insertaron, al menos en términos declarativos, la idea de derechos como uno de los fundamentos de la política social mexicana.

Tercero, también se ha aseverado que con el nuevo modelo de política social se desatendieron las políticas sociales universales, lo cual es una tesis cuestionable, pues el paradigma del universalismo tampoco existía antes del cambio de directrices; recuérdese que en el período previo las instituciones de desarrollo social estaban orientadas a legitimar el régimen político y el modelo económico, por lo que no eran para todos los ciudadanos.

En todo caso, y esta es la conclusión del presente estudio, si bien hay diferencias en los planteamientos, estrategias, instituciones, recursos y acciones entre los períodos bifurcados en la década de 1970, la política social en México ha sido incapaz de disminuir drásticamente los niveles de pobreza en el país, y ha servido como un mero mecanismo de contención que pierde su eficacia en etapas de crisis económicas. Podrá haber más o menos gasto social, instituciones o normativas, sin que la política social en México haya reducido de manera contundente las cifras de pobreza, además de que la mitigación que suele provocar en los niveles de pobreza se pierde en momentos de crisis económicas. Pensar en la erradicación de la pobreza es todavía lejano.

Es probable que el efecto nimio se deba a lo que en ciencia política se conoce como *path dependence* (traducido como «trayectorias dependientes») e indica que los esquemas de actuación presentes tienen un estrecho vínculo —si no una dependencia, al menos una continuidad de inercias— con trayectorias pasadas, fundadas o establecidas en momentos cruciales<sup>18</sup>. Es decir, los condicionamientos estructurales, institucionales y operativos provenientes de la etapa de constitución de la política social en México (detallados en el primer apartado del presente texto) se conservan hasta la fecha.

La política social mexicana actual está condicionada en su competencia por una estructura dual, estratificada, segmentada y descoordinada, que profundiza su incapacidad institucional en los gobiernos subnacionales. Dicha estructura ha permitido la proliferación de programas sociales fragmentados, duplicados, de cobertura deficiente, con incumplimiento de sus objetivos, de diseño incorrecto, con poca transparencia y presupuestados sin criterios de eficiencia ni de rendición de cuentas (Martínez, 2019: 130-158).

Dicho de otro modo, desde su constitución y hasta nuestros días la política social en México se concibe, instrumenta y opera como un paliativo de las fallas de la política económica que, por tanto, está desarticulada de las políticas fiscales, financieras y laborales. Por otra parte, no provee un nivel mínimo de protección social universal ni se orienta a la atención de los riesgos principales (salud, trabajo, vejez, discapacidad, orfandad, precariedad o falta de ingresos) durante el ciclo de vida completo (niñez, adolescencia, juventud, adultez temprana y mayor), tampoco opera de manera coordinada intersectorial, intergubernamental e interprogramáticamente.

Aunque hubo cambios en concepciones, prioridades y recursos de diversa índole, es insuficiente para denominarlo como un nuevo modelo de política social, pues permanecen inalterables los vacíos, sesgos y falencias heredados desde su etapa de constitución, y extendidos en la etapa de mitigación de la pobreza.

En los últimos cinco sexenios se han realizado cambios destacados en la política social en México, pero no han conseguido fundar un modelo universal, integral y articulado que funcione como un eficiente instrumento de combate a la pobreza y provisión del bienestar social.

---

<sup>18</sup> La teoría *path dependence* surgió en la economía. En la ciencia política comenzó a utilizarse para el estudio de políticas sociales en los Estados de bienestar. Véase Sánchez de Dios (2004).

## Bibliografía

- Armatte, M. (2006). La noción de modelo en las Ciencias Sociales. *Empiria. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, 11, 33-70. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/empiria.11.2006.1108>.
- ASF, Auditoría Superior de la Federación. (2015). *Evaluación de la política pública de Prospera Programa de Inclusión Social*. Evaluación núm. 1575. México: Auditoría Superior de la Federación.
- Banegas-González, I. y Mora-Salas, M. (2012). Transferencias condicionadas y reducción de la pobreza en México: entre lo real y lo imaginado. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 93, 41-60. Disponible en: <https://doi.org/10.18352/erlacs.8363>.
- Banerjee, A. y Duflo, E. (2014). *Repensar la pobreza. Un giro radical en la lucha contra la desigualdad global*. Buenos Aires: Santillana.
- Barba Solano, C. (2007). *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI*. México: Universidad de Guadalajara. Disponible en: <https://doi.org/10.1590/S0103-49792007000200002>.
- (2016). Las propuestas de reformas y las nuevas estrategias sociales del gobierno de Enrique Peña Nieto: ¿cambio de rumbo en la política social mexicana? En E. Valencia Lomelí y G. Ordóñez Barba (coords.). *Nueva ronda de reformas estructurales en México. ¿Nuevas políticas sociales?* (pp. 85-122). Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- y Valencia Lomelí, E. (2016). *La reforma social en América Latina en la encrucijada: transferencias condicionadas de ingresos o universalización de la protección social*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Bizberg, I. y Flamand, L. (s. f.). Grandes tendencias y pequeños avances en las políticas sociales (2000-2012). Disponible en: <https://bit.ly/34AMMAQ>.
- Boltvinik, J. (2014). América Latina, de la vanguardia al rezago en medición multidimensional de la pobreza. La experiencia contrastante de México ¿una guía para la región? En J. Boltvinik et al. *Multidimensionalidad de la pobreza. Propuestas para su definición y evaluación en América Latina y el Caribe* (pp. 23-74). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Brachet-Márquez, V. (1996). *El pacto de dominación: Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*. México: El Colegio de México.
- Brady, D. (2005). The Welfare State and Relative Poverty in Rich Western Democracies, 1967-1997. *Social Forces*, 83 (4), 1329-1364. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/sof.2005.0056>.
- Castillo Fernández, D. y Arzate Salgado, J. (2013). Crisis económica, pobreza y política social en México. *Aportes, Revista de la Facultad de Economía*, 18 (47), 57-82.
- CEFP, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2015). *La pobreza y el gasto social en México*. México: Cámara de Diputados, LXIII Legislatura. Disponible en: <https://bit.ly/34AMWbq>.
- Ceja Mena, C. (2004). La política social mexicana de cara a la pobreza. *GeoCrítica Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 176 (8). Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-176.htm>.

- Cejudo, G. y Michel, C. (2015). Resolviendo problemas sociales complejos mediante la integración de políticas. El caso de la Cruzada Nacional contra el Hambre en México. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 63, 33-64.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2003). *La pobreza rural en América Latina*. Santiago: CEPAL.
- (2015). *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.
- (2016). *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.
- CONEVAL, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2010). Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza. *Diario Oficial de la Federación*. 19-5-2010. Disponible en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle\\_popup.php?codigo=5146940](http://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5146940).
- (2012). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012*. México: CONEVAL.
- (2015). *La política de evaluación en México: 10 años del CONEVAL*. México: CONEVAL.
- (2018). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018*. México: CONEVAL.
- (2019). *Diez años de medición de pobreza multidimensional en México: avances y desafíos en política social Medición de la pobreza serie 2008-2018*. México: CONEVAL.
- Consejo Consultivo del PRONASOL. (1994). *El Programa Nacional de Solidaridad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cornelius, W., Fox, J. y Craig, A. (1994). Mexico's National Solidarity Program: an Overview. En W. Cornelius y A. Craig (eds.). *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy* (pp. 3-28). California: University of California. Disponible en: <https://doi.org/10.18352/erlacs.8391>.
- Dautrey, P. (2013). Precariedad de la sociedad, segmentación de la política social: el caso de México. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 94, 25-42.
- Díaz-Cayeros, A. y Magaloni, B. (2003). *The politics of public spending. Part I. The logic of vote buying*. Prepared as a Background Paper for the World Bank World Development Report, 1, 26949.
- Flamand, L. y Moreno-Jaimes, C. (2015). La protección social en salud durante el gobierno de Calderón. Avances y rezagos en el diseño y la implementación del seguro popular (2006-2012). *Foro Internacional*, 55 (1), 217-261. Disponible en: <https://doi.org/10.24201/fi.v55i1.2266>.
- Franco Parrillat, G. y Canela Gamboa, F. (2016). Evolución de las políticas de desarrollo social en México: éxitos y fracasos. *Opera*, 18, 159-181. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.18601/16578651.n18.09>.
- Gabarrot Arenas, M. (2012). Algunas contradicciones en la política social mexicana. Bienestar y combate a la pobreza. *Trace. Travaux et Recherches dans les Amériques du Centre*, 69, 36-49. Disponible en: <https://doi.org/10.22134/trace.62.2012.457>.
- Gobierno Federal. (s. f.). *Vivir Mejor. Política social del Gobierno Federal*. México: Gobierno Federal.
- Gómez Bruera, H. (2015). *Dos momentos de la participación en los programas de combate a la pobreza en México: El programa nacional de Solidaridad y la Cruzada nacional contra el*

- hambre*. México: Programa Universitario de Estudios de Desarrollo de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Held, D. (2001). *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza.
- Herrera Gómez, M. y Castón Boyer, P. (2003). *Las políticas sociales en las sociedades complejas*. Barcelona: Ariel.
- Huerta Lara, M. (2006). La asistencia social en México. *Letras Jurídicas*, 14, 1-14.
- Jantti, Marcus y Sheldon Danziger (2000). Income Poverty in Advanced Countries. En A. B. Atkinson y F. Bourguignon. *Handbook of Income Distribution* (pp. 309-378). London: Elsevier. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S1574-0056\(00\)80009-3](https://doi.org/10.1016/S1574-0056(00)80009-3).
- Maldonado Valera, C. (2013). *La construcción de pactos y consensos en materia de política social. El caso de la Ley General de Desarrollo Social de México, 2000-2008*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Martínez Espinoza, M. I. (2019). *Políticas sociales y participación en México. El caso del programa Comedores Comunitarios*. México: Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.
- Massé Narváez, C. (2002). Las políticas sociales y educativas frente a la marginación en México. *Papeles de Población*, 8 (34), 65-107.
- Mendoza Castillo, V. (2013). *La política social en México y su incidencia en la redistribución del ingreso. Período 2000-2006* [tesis de licenciatura inédita]. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Meyer, R. M. (1975). *Instituciones de seguridad social*. México: Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- Molina Cano, J. (2004). *La política social en la historia*. Murcia: Ediciones Isabor.
- Montagut, T. (2000). *Política social: una introducción*. Barcelona: Ariel.
- Moreno Salazar, P., Ortiz Guerrero, C. y Marrufo Heredia, E. (2004). Veinticinco años de desarrollo social en México. *Sociológica*, 19 (54), 55-75.
- Ordóñez Barba, G. (2002). *La política social y el combate a la pobreza en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- (2012). El régimen de bienestar en los gobiernos de alternancia en México. *Revista Polis*, 8 (1), 213-240.
- (2017). *El Estado social en México. Un siglo de reformas hacia un sistema de bienestar excluyente*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte. Siglo XXI.
- (2018). La lucha contra la pobreza en México en las últimas tres décadas. Alcances y limitaciones. En C. Midaglia, G. Ordóñez y E. Valencia (coords.). *Políticas sociales en América Latina en los inicios del siglo XXI: innovaciones, inercias y retrocesos* (pp. 379-396). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctvn96gm.17>.
- Pérez Alvarado, T. (2001). Las estrategias del Gobierno Federal. En C. Arteaga Basurto y S. Solís San Vicente (coords.). *La política social en la transición* (pp. 198-215). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Sánchez de Dios, M. (2004). Estudios comparados de *Path Dependence* del Estado de Bienestar en los casos de USA, Suecia y España. *Revista de Estudios Políticos*, 124, 95-128.
- SEDESOL, Secretaría de Desarrollo Social. (2001). *Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006*. México: SEDESOL. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/13832/PNDS\\_2001\\_2006rr.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/13832/PNDS_2001_2006rr.pdf).

- (2013). Nota: Ideas Centrales de la Política Social de Nueva Generación, noviembre 2013. Disponible en: <https://bit.ly/39Yeqsp>.
- (2015). *Diagnóstico de Prospera Programa de Inclusión Social*. México: SEDESOL.
- Székely, M. (2003). *Es posible un México con menor pobreza y desigualdad*. México: SEDESOL.
- (2005). *Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y el 2004*. Documentos de investigación, 24. México: SEDESOL
- Tetreault Weber, D. (2012). La política social y los programas para combatir la pobreza en México ¿oportunidades para quiénes? *Estudios Críticos del Desarrollo*, 2 (2), 41-74.
- Torre, R. de la, Rodríguez-Oreggia, E. y Soloaga, I. (2018). El marco de la política social en México. En R. de la Torre, E. Rodríguez-Oreggia y I. Soloaga (coords.). *Política social y bienestar: México desde el año 2000* (pp. 11-29). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Torres, F y Rojas, A. (2015). Política económica y política social en México: desequilibrios y saldos. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 46 (182), 41-66. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.rpd.2015.06.001>.
- Valencia Lomelí, E., Foust Rodríguez, D. y Tetreault Weber, D. (2012). *Sistema de protección social en México a inicios del siglo XXI*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Valverde Viesca, K. (2015). *Construcción institucional del desarrollo social en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Warman, A. (comp.) (1994). *La política social en México, 1989-1994*. México: Fondo de Cultura Económica.

# EL CASO ESPAÑOL Y SUS IMPLICACIONES PARA EL ESTUDIO DE LA ULTRADERECHA: ANTECEDENTES Y NUEVAS ESTRATEGIAS DE INVESTIGACIÓN

The Spanish case and its implications  
for far right studies: Antecedents  
and new research strategies

PABLO ORTIZ BARQUERO<sup>1</sup>

Universidad Pablo de Olavide  
portbar@upo.es

ANTONIA MARÍA RUIZ JIMÉNEZ

Universidad Pablo de Olavide  
amruiz@upo.es

MANUEL TOMÁS GONZÁLEZ FERNÁNDEZ

Universidad Pablo de Olavide  
mtgonfer@upo.es

## *Cómo citar/Citation*

Ortiz Barquero, P., Ruiz Jiménez, A. M.<sup>o</sup> y González Fernández, M. T. (2020).  
El caso español y sus implicaciones para el estudio de la ultraderecha:  
antecedentes y nuevas estrategias de investigación.  
*Revista de Estudios Políticos*, 188, 199-220.  
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.188.07>

## **Resumen**

Este artículo pretende contribuir al corpus teórico existente sobre la ultraderecha, cuyo tema central es la determinación de las condiciones que explican su desempeño electoral (es decir, su éxito o su fracaso). El caso español, que se ha caracterizado

---

<sup>1</sup> Autor para correspondencia: Pablo Ortiz Barquero. Departamento de Sociología, Universidad Pablo de Olavide de Sevilla. Ctra. de Utrera, km. 1, 41013. Sevilla (España).

por la ausencia prolongada y, más recientemente, por la irrupción y consolidación de un partido de ultraderecha, es apropiado para tal fin. Por un lado, se revisarán algunas de los planteamientos que han constituido el marco explicativo dominante hasta el momento —el paradigma de la excepcionalidad—, señalando su bases y debilidades. Al hilo de esta revisión, apoyada con fundamentación empírica, y con base en la reciente irrupción de Vox, se propondrán nuevas estrategias para abordar el estudio de la ultraderecha en España (aplicables también para el examen de este fenómeno político en perspectiva comparada). Estas vías alternativas tienen dos implicaciones cruciales: otorgar un papel preeminente a las teorías de la oferta en el esquema explicativo y colocar a los partidos de ultraderecha en el centro de la discusión.

### **Palabras clave**

España; ultraderecha; estudios de caso; teorías de la oferta; teorías de la demanda.

### **Abstract**

The aim of this article is to contribute to the theoretical frame about far right, which is focused on the conditions that affect its electoral performance. Spain case is especially suitable to investigate the performance of this family of parties because far right has been irrelevant since the end of Francoist dictatorship to 2018, when an electoral breakthrough was led by Vox. First, hegemonic explanations about the Spanish case —defined as the exceptionalism paradigm— will be analysed using a critical glass. Through empirical substantiation, new research strategies will be proposed to study far right in Spain (also of interest to conduct comparative research). These alternative strategies have two main implications. On one hand, the research agenda should give more importance to supply-side theories. On the other, it is necessary to situate far right parties at the centre of explanations.

### **Keywords**

Spain; far right; case studies; supply-side theories; demand-side theories.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. LA ULTRADERECHA EN ESPAÑA: EVOLUCIÓN Y CARACTERIZACIÓN IDEOLÓGICA (1977-2019). III. ¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE ULTRADERECHA? HACIA UN MARCO CONCEPTUAL OPERATIVO. IV. TEORÍAS DOMINANTES SOBRE EL CASO ESPAÑOL: EL PARADIGMA DE LA EXCEPCIONALIDAD: 1. Teorías de la demanda. 2. Teorías de la oferta. V. LOS LÍMITES DEL PARADIGMA DE LA EXCEPCIONALIDAD. VI. NUEVAS ESTRATEGIAS DE INVESTIGACIÓN PARA EL ESTUDIO DE LA ULTRADERECHA EN ESPAÑA. *BIBLIOGRAFÍA.*

---

### I. INTRODUCCIÓN

España ha sido durante mucho tiempo considerada un caso desviado al ser uno de los pocos escenarios en Europa —junto con Portugal<sup>2</sup> e Irlanda— en el que ninguna fuerza de ultraderecha ocupaba un lugar relevante en el sistema político (Alonso y Rovira, 2015). Así, desde el inicio del régimen democrático ha ido cristalizando un determinado marco explicativo hegemónico que asumía la excepcionalidad del caso español, afirmando el carácter refractario de España respecto a este fenómeno político. La influencia de este paradigma ha ido más allá del plano académico, arraigado profundamente también a nivel sociopolítico entre la ciudadanía y los partidos. Sin embargo, la irrupción de Vox en diferentes arenas electorales a finales de 2018 ha puesto en cuestión las bases del paradigma de la excepcionalidad.

El objetivo principal de esta nota bibliográfica es revisar de forma crítica los marcos explicativos dominantes sobre la ultraderecha en España, señalando algunos de sus déficits teóricos y empíricos y proponiendo una serie de estrategias alternativas para acometer el estudio de dicho fenómeno político. Atender al caso español, cuya ultraderecha ha tenido un impacto muy desigual en perspectiva histórica, supone evitar el sesgo de selección que caracteriza a buen aparte de la literatura, centrada casi mayoritariamente en los casos exitosos (Norris, 2015: 108). Los avances más recientes coinciden en apuntar el potencial explicativo de los casos fallidos para entender las condiciones que obstaculizan o posibilitan la institucionalización de este tipo de partidos (Acha, 2017a). Esto implica considerar fracaso y éxito como escenarios

---

<sup>2</sup> En octubre de 2019 el partido CHEGA consigue un escaño en el Parlamento, si bien la ultraderecha continúa siendo marginal en Portugal.

interrelacionados, integrándolos como categorías operativas en un marco explicativo que tenga por finalidad elaborar una teoría de medio-largo alcance sobre los partidos de ultraderecha.

Se usarán principalmente fuentes secundarias cuyo examen simultáneo permitirá el rastreo exhaustivo de los marcos explicativos hegemónicos sobre la ultraderecha en España. A partir de esta fundamentación empírica se llevará a cabo un análisis crítico de dichos marcos para identificar y deconstruir varias de sus asunciones. Se parte de la base de que algunos de estos planteamientos poseen ciertos sesgos y debilidades, no encontrando un apoyo pleno en el plano empírico. En este sentido, se apuntará un conjunto de estrategias de investigación alternativas que tengan en cuenta la multicausalidad y la complejidad del fenómeno en cuestión y que pueda superar el reduccionismo y el carácter estático de algunos de los enfoques precedentes. Se persigue, por un lado, contribuir al estudio de la ultraderecha en España por medio de la propuesta de un marco teórico-analítico más refinado, y por otro, enriquecer la discusión general —desde un punto de vista comparativo— acerca de las condiciones y mecanismos que explican el desempeño de la ultraderecha.

## II. LA ULTRADERECHA EN ESPAÑA: EVOLUCIÓN Y CARACTERIZACIÓN IDEOLÓGICA (1977-2019)

En primer lugar, se realizará un examen de las dinámicas de la ultraderecha española desde el final de la dictadura franquista hasta la actualidad. A través de un enfoque historicista puede apprehenderse el rasgo fundamental de este fenómeno político: su desigual rendimiento temporal y geográfico.

Tras la muerte de Franco, la ultraderecha se encontró con un escenario sumamente adverso y sus diferentes familias ideológicas, acomodadas durante largo tiempo en las diferentes instancias de la dictadura, representaron desde un primer momento el actor más reaccionario e involucionista del proceso de Transición. La ultraderecha mantuvo una postura muy activa, con demostraciones de fuerza en forma de manifestaciones multitudinarias (Rodríguez, 1997). Consignas como «¡Larga vida al 18 de julio!» o «Franco resucita, España te necesita» evidenciaban el ensalzamiento absoluto de la dictadura y los recelos ante las concesiones aperturistas (Gilmour, 1992).

Sin embargo, la Transición seguía su curso en buena medida porque las élites franquistas moderadas, asumiendo el inexorable final del régimen, decidieron iniciar un desmantelamiento controlado del mismo por medio de la Ley para la Reforma Política (1976). Si bien es cierto que los actores democráticos jugaron un importante papel, la Transición no puede entenderse sin la actuación de los sectores moderados del franquismo, que supieron hábilmente pilotar el

proceso e integrarse en el nuevo marco democrático. Además, las fuerzas democráticas ofrecieron garantías a los responsables de la dictadura de no ser juzgados por sus actos, cristalizándose una suerte de «pacto del olvido» (Aguilar, 2001).

En este contexto de cambio la ultraderecha se encontraba tensionada entre dos polos: incidir en los postulados reaccionarios y explícitamente autoritarios o participar del nuevo marco democrático. Más por necesidad que por convencimiento, buena parte de la ultraderecha decide optar por la segunda opción, con la idea de que el denominado *franquismo sociológico* le reportaría réditos electorales. No obstante, diversos factores obstaculizaban el acomodo de la ultraderecha.

En primer lugar, hay que considerar la atomización y fraccionamiento del universo ideológico de la ultraderecha. Solo en el ámbito ideológico del falangismo<sup>3</sup> es posible encontrar decenas de partidos que intentan rentabilizar las siglas históricas de Falange. Sin embargo, las divisiones ideológicas y personales impiden al falangismo elaborar una oferta política viable. Ni siquiera FE de las JONS (Auténtica), la organización con más fortaleza, consigue aglutinar militancia u obtener respaldo social (Rodríguez, 1997).

Por otro lado, hay que considerar que buena parte de las élites franquistas van a integrarse en Alianza Popular (AP) y Unión de Centro Democrático (UCD). En particular, AP desempeña durante su primera etapa el papel de canalizador del neofranquismo renovado. Su capacidad para integrar a los cuadros franquistas, seducir al *franquismo sociológico* y, progresivamente, mutar desde posiciones de ultraderecha hasta postulados más cercanos a los de una derecha democristiana, contribuyeron a desactivar las posibilidades electorales de la ultraderecha (Rodríguez, 1992). En este sentido, del Río (2013) apunta que el caso de AP (después Partido Popular —PP—) resulta excepcional en cuanto que se trata del único partido hegemónico de centroderecha europeo cuyos orígenes se encuentran explícitamente en el universo de la ultraderecha.

En las elecciones constituyentes la ultraderecha no consigue representación; sin embargo, en 1979 Fuerza Nueva (FN) —liderando la coalición Unión Nacional— obtiene 378 964 votos y un escaño en el Congreso. Este escaño es ocupado por Blas Piñar, figura distinguida del régimen franquista con considerable carisma y dotes oratorias. FN representa una clara continuación de los

<sup>3</sup> El falangismo nace a finales de los años veinte del s. xx y es considerado —aun con sus particularidades— la expresión del fascismo en el contexto español. Durante el franquismo los sectores falangistas fueron perdiendo progresivamente peso en el régimen, tras una primera etapa con notable influencia. Como tal, el falangismo presenta rasgos como el antiliberalismo, antimarxismo, ultranacionalismo palingenésico o culto a la violencia y la juventud. Para profundizar, véase Ruiz-Carnicer (2013).

valores franquistas: un planteamiento conservador, ultranacionalista, autoritario y de matriz católica (Rodríguez, 1992; Fuerza Nueva, 1976).

Sin embargo, la aspiración de consolidación de FN se evapora en 1982, no consiguiendo obtener representación y desapareciendo justo ese año. Respecto a las causas que explican su fallido proceso de institucionalización, Casals (2009) apunta, por un lado, a la incapacidad para construir una organización sólida organizativa e ideológicamente: prueba de ello sería el excesivo personalismo en torno a Piñar y el hecho de que nunca elaborara un programa electoral detallado. Al mismo tiempo, el partido no supo resolver la tensión interna: mientras la dirección era partidaria de incorporarse al sistema democrático, los sectores jóvenes querían avanzar en la línea de «partido antisistema» (Rodríguez, 1997: 448-449).

Tras la desaparición de FN, la ultraderecha afronta una larga etapa la que se acentúa su atomización y falta de estrategia organizativa e ideológica. El empeño por continuar con el discurso autoritario y ligado al franquismo resultó infructuoso, así como los intentos de reproducir el modelo de la derecha radical populista que comenzaba a cosechar buenos resultados en Europa. Ninguna de las opciones renovadoras fructificó: ni en la vertiente más tradicional (Juntas Españolas), ni en la más moderna de corte populista (Democracia Nacional o España 2000). Esta suerte de travesía en el desierto se prolongó durante las décadas de los ochenta y noventa.

A principios de los 2000, un partido de ámbito catalán —Plataforma per Catalunya (PxC)— gana una considerable presencia electoral a nivel local. PxC articula un discurso nativista, populista y autoritario (explotando, sobre todo, el nativismo basado en la islamofobia), al tiempo que mantiene una deliberada ambigüedad en el eje centro-periferia con objeto de desmarcarse del ultranacionalismo español que ha estigmatizado a la ultraderecha española tradicionalmente (Hernández-Carr, 2012; Llamazares, 2012). PxC puede considerarse la primera experiencia española capaz de trasladar el modelo europeo de derecha radical populista (eso sí, con una influencia limitada, ya que el partido es incapaz de expandirse más allá del ámbito catalán)<sup>4</sup>.

En 2013, un grupo de personalidades ligadas al entorno ideológico y organizativo del PP decide construir una nueva opción política, descontentos ante lo que entienden es una deriva del PP hacia la moderación. Así nace Vox, un partido situado inequívocamente en la familia de la ultraderecha y cuyos ejes ideológicos son el ultranacionalismo español (en particular, la defensa de

---

<sup>4</sup> Fruto del declive electoral a partir de 2011, del faccionalismo y la falta de solidez organizativa, PxC termina desapareciendo en 2019, integrándose gran parte de sus bases en Vox.

la unidad de España y el reclamo de una organización territorial centralista) y los planteamientos antiinmigración y antifeministas (Sánchez-Cuenca, 2018; Acha, 2019). En sus primeros años, los resultados de Vox son exiguos y no será hasta finales de 2018 cuando protagonice una irrupción en las elecciones andaluzas consiguiendo doce diputados (ver tabla 1). A partir de este momento, y aprovechando un ciclo electoral bastante atípico (en el que coinciden cinco comicios en pocos meses), consigue instalarse en la arena política, logrando en poco tiempo uno los hitos más aceptados para calificar el éxito de los partidos: superar el 5% en dos o tres elecciones consecutivas (Art, 2011). La irrupción de Vox, a expensas de su evolución a medio-largo plazo, supone un hecho de gran interés, dado que es la primera vez en todo el régimen democrático que un partido de ultraderecha tiene éxito.

Tabla 1. *Resultados electorales de Vox (2014-2019)*

<b>Elecciones</b>	<b>Votos</b>	<b>% votos</b>	<b>Representación</b>
Parlamento europeo (mayo 2014)	246.833	1,57	0
Parlamento de Andalucía (marzo 2015)	18.017	0,45	0
Elecciones municipales (mayo 2015)	50.195	0,25	22
Elecciones autonómicas (mayo 2015)	74.531	0,39 (media)	0
Elecciones generales (diciembre 2015)	58.114	0,23	0
Elecciones generales (junio 2016)	47.182	0,2	0
Parlamento de Andalucía (diciembre 2018)	395.978	10,97	12
Elecciones generales (abril 2019)	2.677.173	10,25	24
Cortes Valencianas (abril 2019)	278.947	10,44	10
Elecciones municipales (mayo 2019)	669.736	2,9	530
Elecciones autonómicas (mayo 2019)	684.312	5,74 (media)	27
Parlamento europeo (mayo 2019)	1.388.681	6,2	3

*Fuente:* elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior.

En resumen, del análisis histórico de la ultraderecha en España se desprende que su desempeño durante el actual régimen democrático ha sido muy desigual. Durante una primera etapa, que abarca desde la Transición hasta finales de 2018,

la ultraderecha no ha conseguido tener éxito, limitándose sus cortos espacios de influencia a arenas políticas localizadas. No obstante, a partir de 2018, con la irrupción de Vox en diferentes arenas de competición, la ultraderecha logra por primera vez alcanzar cierta consolidación y estabilización. El caso español muestra de forma muy clara la pauta que caracteriza a esta familia de partidos en Europa: la enorme variabilidad temporal y geográfica de su desempeño electoral.

### III. ¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE ULTRADERECHA? HACIA UN MARCO CONCEPTUAL OPERATIVO

Hasta el momento, se ha abordado la evolución histórica de la ultraderecha en España señalando su desigual rendimiento electoral como rasgo característico. A continuación, se realizará un breve repaso de las principales discusiones teóricas sobre la materia y se propondrá un marco conceptual de referencia en base a su operatividad.

Desde los ochenta, toda una serie de actores situados en el polo derecho del espectro ideológico ha ido ganando un creciente protagonismo, al hilo de la llamada «tercera ola» de extremismo en Europa (Acha, 2017b). Esta familia de partidos puede ser considerada como la más exitosa surgida en la Europa de posguerra. Aunque hay quienes la consideran una de las mayores amenazas para las democracias contemporáneas, otras voces apuntan que la atención que recibe es desproporcionada y recomiendan no sobredimensionar sus éxitos.

La naturaleza compleja de este fenómeno ha motivado que uno de los principales esfuerzos haya sido el de definirlo con claridad. Lejos de existir consenso, la literatura sobre la materia aparece atravesada por una auténtica «guerra terminológica», en palabras de Mudde (1996). Paradójicamente, este conflicto conceptual ha contribuido a enriquecer el corpus teórico sobre la ultraderecha, como ha señalado Arzheimer (2018).

Una de las propuestas más atractivas es la de Ignazi (2003), al establecer una distinción entre la extrema derecha tradicional y la nueva extrema derecha. La diferencia entre ambas es que la primera conserva un vínculo explícito con el fascismo<sup>5</sup>, mientras que la segunda no (o lo hace de forma débil). Griffin apunta cómo esta nueva corriente representa una amenaza mucho más notable que la vinculada a la tradición fascista, ya que «[...] el liberalismo etnicista ha reemplazado al fascismo como la forma de derecha radical mejor adaptada a las realidades del mundo moderno» (2000: 174).

---

<sup>5</sup> Se considera el fascismo clásico como aquella ideología basada en el ultranacionalismo palingenésico y antidemocrático, el unitarismo del sistema político y el uso de la violencia institucionalizada contra los considerados enemigos de la patria (Antón, 2009).

Por otro lado, Mudde plantea que la clave para explicar la naturaleza distintiva de ambas corrientes radica en los conceptos de extremismo y radicalismo: mientras que el extremismo es plenamente antidemocrático en el sentido de rechazar los principios democráticos básicos, el radicalismo acepta el marco de la democracia liberal (aunque es contrario a algunos de sus pilares) (2010: 1168-1169). Establecida esta matización, plantea una distinción entre la extrema derecha y la derecha radical: «La derecha radical es nominalmente democrática, aunque se oponga a alguno de los valores fundamentales de las democracias liberales, mientras que la extrema derecha es esencialmente antidemocrática, al oponerse al principio fundamental de la soberanía del pueblo» (Mudde, 2007: 31).

En el marco de la corriente de la derecha radical ha ido surgiendo en las últimas décadas un subtipo autónomo, la derecha radical populista, que exhibe tres características ideológicas principales: nativismo, autoritarismo y populismo (Mudde, 2007). De estos tres elementos, el nativismo —simbiosis entre nacionalismo y xenofobia que alude a la primacía del grupo nativo sobre los elementos no nativos y que se asienta en una concepción étnica del Estado— constituye el núcleo central.

Aun considerando estas precisiones taxonómicas previas, en lo sucesivo se usará de manera general el término ultraderecha para denominar al conjunto de esta familia de partidos. Tal y como sostiene Acha (2017a), este término tiene la ventaja de ser más inclusivo y operativo, ya que no pretende determinar ni la fuerza del vínculo con la tradición fascista ni el compromiso con la democracia liberal. El término ultraderecha remite simplemente a la ubicación de este tipo de partidos en el extremo derecho del espectro ideológico. Su uso va en la línea de dejar atrás la *guerra terminológica* que ha lastrado a buena parte de los estudios sobre la materia y que, en ocasiones, ha generado debates hasta cierto punto estériles.

En definitiva, el espacio ideológico existente más allá del centroderecha está ocupado principalmente por la familia de la ultraderecha. Esta familia partidista, que contiene a su vez dos corrientes diferenciadas (extrema derecha y derecha radical), ha ganado un creciente protagonismo en las últimas décadas, generando una enorme atención académica y mediática.

#### IV. TEORÍAS DOMINANTES SOBRE EL CASO ESPAÑOL: EL PARADIGMA DE LA EXCEPCIONALIDAD

Como se ha visto, la evolución de la ultraderecha en España ha estado marcada por un extenso periodo de irrelevancia y, más recientemente, por la irrupción electoral protagonizada por Vox. En este apartado se examinarán

algunos de los marcos explicativos dominantes utilizados para abordar el estudio de la ultraderecha española y, en concreto, del periodo de su ausencia y marginalidad.

En primer lugar, cabe señalar que la escasa literatura especializada sobre la ultraderecha en España aparece dominada por una perspectiva historiográfica. Estudios como los de Rodríguez (1992), Casals (1994) o Duñaiturria (2017) ofrecen una excelente panorámica sobre la evolución de la ultraderecha tras la dictadura. Por otro lado, destaca un pequeño grupo de trabajos que, en forma de estudios de caso, profundizan en partidos como PxC o España 2000 (Hernández-Carr, 2012; López, 2017). No obstante, no existe hasta el momento ninguna aproximación sociológica o politológica que de forma sistemática considere la ultraderecha española como unidad de análisis con objeto de establecer las causas de su desigual desempeño.

En paralelo al crecimiento de esta familia de partidos en Europa desde los años ochenta, el caso español pronto fue definido como una incógnita y excepción. De cara a explicar la ausencia de una ultraderecha exitosa en España se fue asentando un enfoque interpretativo dominante que aquí pasará a denominarse paradigma de la excepcionalidad y que descansa sobre las teorías de la demanda y de la oferta.

## 1. TEORÍAS DE LA DEMANDA

El denominado marco de la excepcionalidad bebe fundamentalmente de las teorías de la demanda, que son aquellas que intentan explicar el rendimiento de la ultraderecha con base en las actitudes, emociones y preferencias del electorado (Rydgren, 2007). El hilo conductor de estas explicaciones es la asunción de que la ultraderecha se ve beneficiada en contextos de crisis económica, polarización y descontento social. Estos planteamientos hunden sus raíces en los estudios clásicos de inspiración marxista y corte psicoanalítico que analizaron el surgimiento del fascismo en la Europa de entreguerras<sup>6</sup>.

Tomando como referencia las teorías de la demanda, se fueron explorando para el caso español algunas de las condiciones socioestructurales que, de entrada, predecirían el éxito de la ultraderecha. Por un lado, está el hecho de que España recibiera durante la década de los 2000 un gran número de inmigrantes como consecuencia de una etapa de bonanza económica: de hecho, en el periodo 2000-2009 España recibe la mitad de los inmigrantes de toda la UE-15, tal y como apunta González-Enríquez

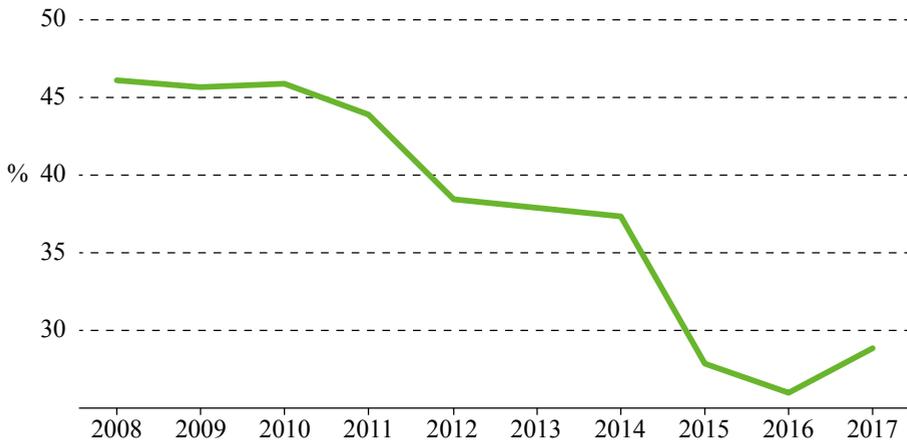
---

<sup>6</sup> Véase Reich (1972) y Adorno *et al.* (1969). Las fechas originales son, respectivamente, 1933 y 1950.

(2017: 3). Según el INE, la población extranjera pasa de 637 085 a 5 648 671 entre 1998 y 2009 (INE).

Paralelamente al aumento de la inmigración durante este periodo, se produjo un cambio en las orientaciones de la población: desde actitudes más favorables hasta posturas más hostiles. En el año 2006, la inmigración era concebida como el principal problema de España para el 49 % de la sociedad, de acuerdo con la serie «Tres problemas principales que existen actualmente en España», del CIS. No obstante, durante este periodo —y en perspectiva comparada—, la evidencia empírica muestra que los españoles no eran ni más ni menos tolerantes con la inmigración que el resto de Europa: de hecho, Alonso y Rovira demuestran con datos de la *Encuesta Social Europea* de 2006 que la población española se sitúa justo en la media europea respecto a las actitudes ante la inmigración (2015: 31).

Gráfico 1. % respuesta «El número de inmigrantes que hay en España es excesivo» (2008-2017)



Fuente: elaboración propia a partir de estudios CIS: 2773, 2817, 2846, 2918, 2967, 3019, 3119, 3161 y 3190.

El aumento de la inmigración se detiene con el comienzo de la Gran Recesión en 2008, en gran medida como resultado de la quiebra de sectores como el de la construcción (uno de los principales nichos laborales para la población inmigrante). Entre 2008 y 2015 España muestra algunos de los peores indicadores económicos de la zona euro: por ejemplo, según el INE la tasa de paro a principios de 2013 alcanza el 27 %. Aunque España es uno de los países más afectados por la crisis económica, esto no se traduce en un

aumento del sentimiento antiinmigración (gráfico 1), tal y como prevén algunas de las principales teorías al respecto (en particular, la teoría de competencia grupal, que plantea que en un contexto de dificultad económica se esperaría un aumento de los prejuicios sobre la población inmigrante si esta tuviera una presencia notable en la sociedad). Autores como Rincken (2016) demuestran que durante la Gran Recesión los sentimientos antiinmigración se mantuvieron estables e incluso disminuyeron en algunos momentos.

De forma paralela a la crisis económica, el sistema político e institucional afronta una crisis de legitimidad que se traduce en un incremento de la desafección y la desconfianza ciudadana. Sin duda, el punto de inflexión de este proceso es el denominado 15-M, un movimiento social de corte ciudadanista que inicia en 2011 un ciclo de movilización en torno al cuestionamiento de la élite político-económica y la demanda de democracia directa. Es aquí donde se encuentran las raíces organizativas e ideológicas de Podemos: cuando un grupo de figuras vinculadas al mundo académico y al activismo realiza un diagnóstico de la situación y entiende que existe espacio para impulsar un partido de izquierda radical populista (Gómez-Reino y Llamazares, 2018). En gran medida, que la responsabilización de la crisis se dirigiera hacia las élites puede explicar parcialmente que los sentimientos antiinmigración no crecieran durante este periodo.

En suma, la literatura identifica para el caso de España desde finales de los años noventa algunas de las condiciones socioestructurales que, de acuerdo con el paradigma hegemónico de corte psicologicista representado por algunas de las teorías de la demanda, preverían un desempeño exitoso de la ultraderecha. Es decir, se valida la existencia de factores asociados a las principales teorías de la demanda: las tesis de la protesta, de la desintegración social, de la crisis económica, de la desintegración y de la temática única.

## 2. TEORÍAS DE LA OFERTA

Las teorías de la oferta, que se centran en la estructura de oportunidades políticas y en las características de los propios partidos, han tenido un papel más modesto en comparación con las de la demanda, aunque han sido igualmente cruciales para la conformación del paradigma de la excepcionalidad.

Una de las principales teorías desde el plano de la oferta es aquella que establece la importancia de los distintos legados históricos y contextos nacionales para explicar la fuerza de los partidos de ultraderecha. Desde este punto de vista, se asume que la ultraderecha tendrá menor éxito y posibilidad de presentarse con legitimidad en países marcados por un pasado totalitario o autoritario (Art, 2011). Las trayectorias históricas nacionales afectan al modo en que las subculturas nacionalistas se proyectan organizativa e ideológicamente: en países

con un pasado marcado por el fenómeno fascista se asume que la ultraderecha tiene menos opciones para presentarse como una opción creíble.

La perspectiva de las tradiciones nacionales ha jugado un papel muy importante a la hora de explicar la sostenida irrelevancia de la ultraderecha en España. Así, se ha planteado que el legado de la dictadura franquista ha actuado como una especie de dique de contención al crecimiento de la ultraderecha, habida cuenta del descrédito y rechazo de la sociedad española a la dictadura (Ruzza, 2018). Aunque a finales de los años noventa la ultraderecha española inicia un proceso de renovación ideológica en un intento por desprenderse de la influencia de la dictadura, los resultados de este proceso han sido infructuosos y buena parte de la sociedad ha seguido vinculando simbólicamente a la ultraderecha con el franquismo (Llamazares, 2012). A su vez, el recuerdo de la dictadura, asentada en un nacionalcatolicismo centralista y unitario, ha contribuido al descrédito del nacionalismo español, como ha señalado de forma exhaustiva la literatura (Muñoz, 2008).

Por otro lado, con respecto a la estructura de oportunidades políticas también se ha aludido al papel del centroderecha consolidado a la hora de explicar el extenso periodo de irrelevancia de la ultraderecha. Se ha evidenciado empíricamente cómo el PP ha sabido atraer a los sectores del electorado más escorados a la derecha, potenciales votantes de una opción de ultraderecha (Llamazares y Ramiro, 2006). A su vez, se ha apuntado cómo la centralidad del eje centro-periferia en la competición política ha penalizado tradicionalmente a la ultraderecha española, impidiéndole jugar con éxito la carta nativista. Es decir, el conflicto entre el nacionalismo estatal y los periféricos ha hecho que la problemática haya girado en torno al plano identitario y territorial y no tanto sobre la inmigración (terreno tradicionalmente más favorable para la ultraderecha) (Alonso y Rovira, 2015). Este escenario ha sido determinante no solo durante el largo periodo de irrelevancia de la ultraderecha, sino también el modo en que esta ha aflorado recientemente.

Por último, también se han apuntado varios factores relacionados con el plano interno y organizativo para explicar la irrelevancia sostenida de la ultraderecha en España. Por un lado, se ha aludido al hecho de que desde Piñar la ultraderecha en España haya carecido de un liderazgo carismático y sólido (Duñaiturria, 2017). Asimismo, se ha apuntado a la atomización partidista y la falta de estructuras organizativas sólidas como rémoras históricas. No obstante, la cuestión de la organización interna y su influencia en el desempeño de la ultraderecha es algo infraestudiado en la temática, en general, y en el caso español, en particular.

En resumen, las teorías de la oferta también han sido utilizadas para abordar el escenario de fracaso de la ultraderecha en España y conformar el paradigma de la excepcionalidad. En particular, este paradigma hegemónico

ha otorgado gran peso al pasado dictatorial, asumiendo que el rechazo actual hacia el mismo haría inviable cualquier opción de ultraderecha.

## V. LOS LÍMITES DEL PARADIGMA DE LA EXCEPCIONALIDAD

Como se ha visto, la ausencia sostenida de una opción de ultraderecha exitosa en España ha contribuido a la conformación del denominado paradigma de la excepcionalidad, configurado por explicaciones enmarcadas en las teorías de la demanda y la oferta. A la luz de la irrupción y estabilización de Vox en la arena política, varias de las asunciones de este paradigma se han revelado como insuficientes para abordar el fenómeno en cuestión (esto es, el desigual desempeño de la ultraderecha en España).

Por un lado, el paradigma de la excepcionalidad adolece de un déficit ampliamente identificado en la literatura: adjudicar un peso decisivo a las teorías de la demanda, de tal manera que la simple presencia de ciertas condiciones socioestructurales es interpretada como un factor precipitante que ha de conducir de forma necesaria al éxito de la ultraderecha. En este caso, esta visión determinista respecto a las teorías de la demanda ha operado del siguiente modo: primero, se confirma la presencia de diversos factores asociados al éxito de la ultraderecha (desempleo, crisis económica, protesta, inmigración); y acto seguido, al constatar su fracaso real, se pasa a coleccionar una especie de excepcionalidad por la cual España estaría inmunizada o vacunada ante este fenómeno político.

Sin embargo, al asumir esta orientación mecanicista se corre el riesgo de contar «una historia relativamente simple sobre el auge de la derecha radical en la que las transformaciones estructurales masivas —postindustrialización, inmigración, globalización o integración europea— generaron una reacción uniforme y predecible» (Art, 2011: 5). Los avances más recientes coinciden en apuntar que el peso de los factores de la demanda no sería tan determinante, sino que operarían más bien como coadyuvadores de los de la oferta. Así, se ha demostrado empíricamente que no existe una relación tan clara —tal y como acríticamente se suele asumir— entre las crisis económicas y el auge de este tipo de partidos (Mudde, 2007; Acha, 2017b). La irrupción de Vox es en este sentido refutadora (ya que ha tenido lugar cuando muchos de los factores identificados con anterioridad son mucho menos prominentes) y apunta a la necesidad de ponderar más equilibradamente el peso de los factores de la demanda.

Por otro lado, en lo que respecta a las teorías de la oferta, el paradigma de la excepcionalidad ha otorgado un papel crucial al pasado dictatorial en España, como si el recuerdo y descrédito del régimen franquista entre la

población fuera un factor que por sí mismo impidiera a la ultraderecha tener éxito (González-Enríquez, 2017). Aun siendo un argumento plausible que probablemente haya tenido su importancia (sobre todo en la etapa inicial del régimen democrático, cuando las posibilidades de regresión estaban abiertas), lo cierto es que no se detalla con exactitud cómo opera dicho mecanismo. En términos comparativos, la presencia de destacados partidos de ultraderecha en países que padecieron regímenes totalitarios o autoritarios (Alemania, Italia, Hungría o Grecia) parecería aconsejar poner en cuarentena esta hipótesis. No hay que olvidar que, como apunta Eatwell (2003: 63), «las tradiciones nacionales actúan más como factores facilitadores que como factores causales».

Además, el pasado dictatorial bien pudiera ser obstáculo para aquellos partidos que tienen un vínculo explícito con la tradición fascista, pero no tanto para la corriente representada por la derecha radical, cuyo discurso más modernizado rehúye estratégicamente identificarse con ese imaginario. Este es precisamente el caso de Vox —enmarcado en la sub-familia de la derecha radical (Acha, 2019)—, que rehúsa y procura evitar en la medida de lo posible una conexión explícita con el franquismo, instalándose en una medida ambigüedad.

El paradigma de la excepcionalidad también ha subrayado que el legado de la dictadura ha sido una de las causas que han generado el descrédito del nacionalismo español, de forma que la identidad nacional española se ha articulado de forma difusa y ambigua. La problematicidad de la identidad nacional española ha sido ampliamente analizada, tanto en lo que concierne a la ciudadanía como a los partidos políticos. Más recientemente, la tensión territorial creciente a raíz de la intensificación de las reivindicaciones independentistas en Cataluña ha hecho que el nacionalismo español haya alcanzado un grado de protagonismo sin precedentes. Todo ello parece indicar que sí existía un terreno abonado para la exteriorización del nacionalismo español, que solo ha necesitado un catalizador (en este caso, el independentismo catalán), para adquirir mayor relevancia y exteriorizarse. Vox se inscribe en esta dinámica, en la que el españolismo radical adquiere fuerza al oponerse a una *otredad* interna (el independentismo en mayor medida; el izquierdismo y el feminismo, en menor medida) que cuestiona su pilar central: la unidad nacional. El caso español muestra cómo las cuestiones identitarias son también objeto de las coyunturas sociopolíticas concretas y no solo de los procesos históricos de largo recorrido, pudiendo verse alteradas de forma súbita y volátil.

Un rasgo determinante del marco de la excepcionalidad es que no solo valora la ausencia de ultraderecha como algo excepcional, sino que va más allá al afirmar que esta será estable e indefinida. Lo que en origen nace como un simple diagnóstico (es decir, la asunción de la excepcionalidad y las teorías

explicativas al respecto), pronto muta en un discurso prescriptivo que cualitativamente va un paso más allá al afirmar que España es inmune y refractaria a la ultraderecha. La idea de inmunidad implica en cierto modo una determinada proyección temporal y una connotación afectiva: quien es inmune está seguro, a salvo de un peligro de forma indefinida. Esta afirmación de la inmunidad ha tenido unas implicaciones sociopolíticas determinadas, de tal manera que la ausencia de una ultraderecha fuerte ha sido interpretada como prueba de la incontestable madurez de la democracia española y del carácter modélico de la Transición. Esta lectura —aparte de poseer de un sesgo ideológico evidente— tiene un problema de raíz al considerar a la ultraderecha como un elemento extrínseco cuyos valores son totalmente ajenos a la democracia liberal. Aunque la ultraderecha no haya tenido éxito electoral durante una larga etapa, muchos de sus valores han estado (y están) ampliamente difundidos, aunque de forma más moderada, entre la sociedad y los partidos establecidos. Es decir, estrictamente no existe un antagonismo absoluto entre la ultraderecha, por un lado, y la democracia liberal y los actores consolidados, por otro. La ultraderecha es, más bien, un actor situado en los claroscuros de la democracia liberal, reflejo de sus tensiones y contradicciones.

En conclusión, el paradigma hegemónico para abordar el caso español ha descansado durante mucho tiempo en la idea de excepcionalidad e inmunidad. La reciente irrupción de Vox ha puesto de manifiesto los déficits de este marco explicativo. Como aquí se ha intentado demostrar, este planteamiento descansa en buena medida en una concepción estática y mecanicista sobre los procesos causales que intervienen en el desempeño de la ultraderecha: sobredimensionando la importancia de las teorías de la demanda y subestimando la volatilidad de algunos factores del lado de la oferta. Al mismo tiempo, el paradigma de la excepcionalidad se ha transformado en un discurso de carácter normativo utilizado para ensalzar la calidad de la democracia en España; sin embargo, esta lectura descansa en la consideración errónea de la ultraderecha como actor totalmente ajeno a la democracia liberal.

## VI. NUEVAS ESTRATEGIAS DE INVESTIGACIÓN PARA EL ESTUDIO DE LA ULTRADERECHA EN ESPAÑA

Por último, en vista de las limitaciones del paradigma de la excepcionalidad, se apuntará un conjunto de estrategias alternativas de cara a orientar teórica y metodológicamente la agenda de investigación sobre la ultraderecha en España (susceptibles, además, de ser implementado en la investigación comparada).

En primer lugar y de manera global, es necesario un giro epistemológico para dejar de considerar a la ultraderecha como un fenómeno extrínseco a la democracia liberal que solo emerge en escenarios críticos y extremos. Por el contrario, un enfoque más amplio y flexible puede ayudar a entender cómo la ultraderecha aparece imbricada en algunas de las problemáticas centrales que afrontan las sociedades y las democracias liberales actuales (Mudde, 2010). Por tanto, asumirla como una suerte de patología cuya aparición se explica únicamente por condiciones críticas es un error si se intenta abordar la ultraderecha de forma rigurosa (principalmente, porque esta afirmación encuentra un respaldo empírico muy limitado).

Este giro epistemológico en un campo muy cargado normativamente y objeto de grandes tensiones tiene varias implicaciones inmediatas. Por un lado, significa acabar con la distintividad y excepcionalismo con que buena parte de la academia aborda el estudio de la ultraderecha. Muchas investigaciones en la materia evitan utilizar las teorías y herramientas consolidadas en las ciencias sociales bajo la idea de que usarlas contribuye a la legitimación de la ultraderecha. Sin embargo, esta excepcionalidad no tiene base empírica o teórica y es fruto de un sesgo normativo, de forma que si se quiere avanzar en el estudio científico de este fenómeno hay que abordarlo del mismo modo con el que se estudia el resto de actores. En esta misma línea se manifiestan Mudde (2007, 2010) o Acha (2017a), apostando por un abordaje desde la neutralidad científica y no desde la contienda ideológica.

Otra estrategia alternativa pasa por integrar de forma más equilibrada las teorías de la demanda y de la oferta. No se trata de rechazar de lleno las teorías de la demanda, sino más bien matizar sus mecanismos y orientaciones, ya que tradicionalmente han sido sobredimensionadas y asumidas de forma acrítica. Y es que el marco explicativo dominante de inspiración psicologista, que toma como referencia principal a la Europa de entreguerras, no encuentra respaldo empírico en buena parte de los escenarios actuales. Como señala Mudde, las teorías de la demanda pueden explicar la existencia y la naturaleza del potencial electorado de la ultraderecha, pero no pueden dar cuenta de por qué algunos partidos tienen éxito y otros fracasan (2007: 230). Por eso, si la variable dependiente es el desempeño electoral, hay que otorgar más peso a los factores de la oferta: situando a la ultraderecha en el centro de la discusión —es decir, profundizando en los enfoques *party-centered*— y prestando atención a las estrategias que se desarrollan entre esta y el resto de partidos. A su vez, esto supone adoptar un enfoque de la agencia que permita entender cómo la ultraderecha no es un actor sometido totalmente a los procesos estructurales, sino que posee cierto margen de maniobra para intervenir en su propio rumbo.

Desde esta premisa, la irrelevancia de la ultraderecha española puede leerse como consecuencia de la capacidad del centroderecha establecido (AP y

luego PP) para canalizar satisfactoriamente una serie de tendencias y pulsiones ideológicas concretas. Del mismo modo, en el reciente éxito de la ultraderecha cabe considerar la pérdida de crédito del PP ante buena parte de su electorado, unido a la existencia de una oferta atractiva (Vox) capaz de aprovechar un escenario de polarización y tensión territorial. Es decir, del caso español puede extraerse un hallazgo valioso de cara a enriquecer el corpus teórico sobre la materia: la importancia de los factores de la oferta política en el desempeño de la ultraderecha. El caso de Vox muestra cómo la oferta puede potenciar la demanda: cómo la existencia de una organización lo suficientemente asentada y con un marco ideológico eficaz es capaz de generar apoyo que anteriormente era escaso o se canalizaba por otras vías.

En esta línea, una agenda de investigación renovada sobre la ultraderecha en España deberá considerar con especial atención dos tipos de factores de la oferta: la estructura de oportunidades políticas (es decir, el conjunto de procesos y dinámicas que orientan la competición) y los factores organizativos internos (relacionados con el proceso de construcción partidista: liderazgo, perfil de la militancia, estructura organizativa, etc.), claves para las fases de irrupción y consolidación, respectivamente. Por un lado, hay que examinar las estrategias con que los partidos establecidos enfrentan la irrupción del nuevo actor, y al mismo tiempo estudiar qué consecuencias tiene esta irrupción para el resto de la familia de la ultraderecha. Además, cabe atender a los factores organizativos internos, infradesarrollados en la literatura a pesar de que se ha demostrado su papel clave para que estos partidos consigan persistencia temporal (De Lange y Art, 2011). Estos factores internos, conectados con un enfoque de la agencia, son los que principalmente pueden dar cuenta de las variaciones de desempeño de la ultraderecha en contextos concretos (es decir, de las variaciones *intracaso* que caracterizan a países como España).

La tercera de las vías propuesta consiste en profundizar en la caracterización ideológica de la ultraderecha emergente uniendo la fundamentación empírica con el desarrollo teórico y conceptual. Esto significa que hay que acudir a las fuentes empíricas concretas (programas electorales, discursos de élites, documentos oficiales del partido, etc.) y no aplicar de forma acrítica unos esquemas conceptuales que, aunque acertados en otros contextos, pueden no dar cuenta del caso español. Por ejemplo, Vox ya ha sido caracterizado con una pléyade de términos de dudoso encaje para el caso, pero con gran efectividad retórica: fascista, neofascista, postfascista, populista, etc. (Álvarez-Benavides, 2018). A su vez, la investigación debe ser capaz de identificar qué hay de común y de específico en los planteamientos de la emergente ultraderecha española. Todo apunta, por ejemplo, que el cariz populista existente en otras expresiones de la ultraderecha europea es menor en el caso de Vox, probablemente por el origen de sus fundadores —provenientes de la élite

política y económica— y por la influencia de la tradición elitista en la ultraderecha española (Acha, 2019).

En cuarto lugar, el estudio de la base electoral de la ultraderecha en España debe plantearse en perspectiva comparada para comprobar si se dan procesos que han tenido lugar en otros países (por ejemplo, la proletarianización de su electorado) o, por el contrario, las pautas son diferentes. Por el momento, todo parece apuntar que los principales apoyos de Vox no proceden de sectores populares, sino de las clases acomodadas; al mismo tiempo, las orientaciones antiinmigración parecen jugar un papel secundario en el voto, siendo los factores explicativos determinantes los relacionados con la organización territorial y la crisis catalana (Turnbull-Dugarte, 2019). Sin duda, esto está relacionado con la inexistencia de un mercado electoral antiinmigración rentable en España, como han señalado Morales *et al.* (2015). De ahí que Vox muestre una capacidad adaptativa: priorizando una narrativa de enfrentamiento con base en una *otredad* interna (el independentismo, principalmente, y el feminismo y el izquierdismo, en menor medida) sobre el habitual eje antiinmigración, central para la ultraderecha.

Por último, y como corolario de este conjunto de estrategias alternativas, la renovada agenda sobre la ultraderecha deberá tener necesariamente una perspectiva histórica, siendo su principal objetivo alcanzar una explicación sistemática sobre la pauta que caracteriza a esta familia de partidos en el caso español: su desigual rendimiento electoral (territorial y temporal). De este fenómeno político de largo recorrido, Vox es una expresión más, aunque posiblemente la más relevante. No obstante, si anteriormente se ha demostrado que las bases que sustentaban la supuesta excepcionalidad del caso español eran volátiles, lo mismo sucede ahora a la hora de asumir la presencia de este nuevo actor como indefinida. Su consolidación temporal dependerá de múltiples factores (principalmente, relacionados con la oferta política), por lo que parece aconsejable adoptar cierta cautela sobre Vox.

En conclusión, se ha intentado demostrar cómo el paradigma dominante sobre la ultraderecha en España (basado en la idea de excepcionalidad e inmunidad) presenta diversos déficits que se han revelado aún más evidentes con la reciente irrupción de Vox. A partir del examen crítico de este enfoque hegemónico se ha propuesto una serie de estrategias de investigación de cara a enriquecer el corpus teórico sobre la materia.

### **Bibliografía**

- Acha, B. (2017a). *Nuevos partidos de ultraderecha en Europa Occidental: el caso de los Republikaner alemanes en Baden-Württemberg* [tesis doctoral]. Universidad Autónoma de Madrid.

- (2017b). La relación de la crisis económica con el ascenso de los partidos de extrema derecha: el caso de las elecciones europeas de 2014. *Inguruak: Revista Vasca de Sociología y Ciencia Política*, 63, 1-18.
- (2019). No, no es un partido (neo)fascista. *Agenda Pública*, 06-01-2019. Disponible en: <http://bit.ly/2MMiiEA>.
- Adorno, T., Else, D. y Sanford, N. (1969). *The Authoritarian Personality*. New York: W.W. Norton.
- Aguilar, P. (2001). Justice, Politics, and Memory in the Spanish Transition. En A. Barahona de Brito, C. González-Enríquez y P. Aguilar (eds.). *The Politics of Memory: Transitional Justice in Democratizing Societies* (pp. 92-119). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/0199240906.003.0004>.
- Alonso, S. y Rovira, C. (2015). Spain: No Country for the Populist Radical Right? *South European Society and Politics*, 20 (1), 21-45. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/13608746.2014.985448>.
- Álvarez-Benavides, A. (2018). Fascisms 2.0: the case of Spanish. *DigitCult: Scientific Journal on Digital Cultures*, 3 (3), 61-74. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4399/97888255208976>.
- Antón, J. (2009). Las concepciones nucleares, axiomas e ideas-fuerza del fascismo clásico (1919-1945). *Revista de Estudios Políticos*, 146, 49-79.
- Art, D. (2011). *Inside the radical right: the development of anti-immigrant parties in Western Europe*. Columbia: University of South Carolina Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511976254>.
- Arzheimer, K. (2018). Conceptual Confusion Is Not Always a Bad Thing: The Curious Case of European Radical Right Studies. En M. Roseneck, A. Schmitt y J. Sirsch (eds.). *Demokratie Und Entscheidung* (pp. 23-40). Wiesbaden: Springer. Disponible en: [https://doi.org/10.1007/978-3-658-24529-0\\_3](https://doi.org/10.1007/978-3-658-24529-0_3).
- Casals, X. (1994). *Neonazisme a Espanya, 1966-1992* [tesis doctoral]. Universidad de Barcelona.
- (2009). La renovación de la ultraderecha española: una historia generacional (1966-2008). *Historia y Política*, 22, 233-258.
- De Lange, S. y Art, D. (2011). Fortuyn versus Wilders: An Agency- Based Approach to Radical Right Party Building. *West European Politics*, 34 (6), 1229-1249. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402382.2011.616662>.
- Del Río, M.A. (2013). *De la extrema derecha neofranquista a la derecha conservadora: los orígenes de Alianza Popular (1973-1979)* [tesis doctoral]. Universitat Autònoma de Barcelona.
- Duñaiturria, G. (2017). *Análisis de las causas de la irrelevancia de una derecha radical populista en España (1987-2015). Una excepción en el contexto europeo* [tesis doctoral]. Universidad Camilo José Cela.
- Eatwell, R. (2003). Ten theories of the extreme right. En P. Merkel y L. Weinberg (eds.). *Right-Wing Extremism in the Twenty-first Century* (pp. 45-70). London: Frank Cass.
- Fuerza Nueva (1976). *Programa político de Fuerza Nueva*. Disponible en: [https://elpais.com/diario/1976/07/15/espana/206229605\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1976/07/15/espana/206229605_850215.html).
- Gilmour, J. (1992). The Extreme Right in Spain. Blas Piñar and the Spirit of the National Uprising. En P. Hainsworth (ed.). *The Extreme Right in Europe and the USA* (pp. 206-231). London: Pinter.

- Gómez-Reino, M. y Llamazares, I. (2018). Populism in Spain: the role of ideational change in Podemos. En K. A. Hawkins, R. Carlin, L. Littvay y C. Rovira (eds.). *The Ideational Approach to Populism: Concept, Theory and Analysis* (pp. 320-336). London: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781315196923-13>.
- González-Enríquez, C. (2017). *The Spanish Exception: Unemployment, inequality and immigration, but no right-wing populist parties*. Working Paper Real Instituto Elcano, 3.
- Griffin, R. (2000). Interregnum or endgame? The Radical Right in the «Post-Fascist» Era. *Journal of Political Ideologies*, 5 (2), 163-78. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/713682938>.
- Hernández-Carr, A. (2012). *La irrupción de la nueva extrema derecha en España: un análisis de la trayectoria, estrategia política y base electoral de Plataforma Per Catalunya* [tesis doctoral]. Universidad Autónoma de Barcelona.
- Ignazi, P. (2003). *Extreme right parties in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/0198293259.001.0001>.
- INE. *Encuesta de Población Activa*. Disponible en: <http://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=4247>.
- Llamazares, I. (2012). La communauté nationale menacée. Inertie et transformations de l'idéologie ultranationaliste de l'extrême droite espagnole. En A. Fernández, y M. Petithomme (eds.). *Les nationalismes dans l'Espagne contemporaine (1975-2011). Compétition politique et identités nationales* (pp.77-102). Paris: Armand Colin.
- y Ramiro, L. (2006). Les espaces politiques restreints de la droite radicale espagnole. Une analyse des facteurs politiques de la faiblesse de la nouvelle droite en Espagne. *Pôle Sud*, 25, 1262-1676. Disponible en: <https://doi.org/10.3917/psud.025.0137>.
- López, A. I. (2017). *España 2000, la evolución de la derecha radical valenciana (2003-2015)* [tesis doctoral]. Universitat de València.
- Mudde, C. (1996). The War of Words Defining the Extreme Right Party Family. *West European Politics*, 19 (2), 225-248. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402389608425132>.
- (2007). *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (2010). The Populist Radical Right: A Pathological Normalcy. *West European Politics*, 33 (6), 1167-1186. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402382.2010.508901>.
- Morales, L., Pardos-Prado, S. y Ros, V. (2015). Issue emergence and the dynamics of electoral competition around immigration in Spain. *Acta Politica*, 50 (4), 461-485. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/ap.2014.33>.
- Muñoz, J. (2008). *From National Catholicism to Democratic Patriotism? An empirical analysis of contemporary of Spanish national identity* [tesis doctoral]. Universitat Pompeu Fabra.
- Norris, P. (2005). *Radical Right: Voters and Parties in the Electoral Market*. Cambridge, Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511615955>.
- Reich, W. (1972). *Psicología de masas del Fascismo*. Madrid: Editorial Ayuso.
- Rinken, S. (2016). Economic crisis and anti-immigrant sentiment: the case of Andalusia. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 156, 77-96. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.156.77>.
- Rodríguez, J. L. (1992). *La extrema derecha en España: del tardofranquismo a la consolidación de la democracia* [tesis doctoral]. Universidad Complutense de Madrid. Disponible en: <https://doi.org/10.18356/41a60d5f-es>.
- Rodríguez, J. L. (1997). *La extrema derecha española en el siglo xx*. Madrid: Alianza Universidad.

- Ruiz-Carnicer, M. A. (ed.) (2013). *Falange. Las culturas políticas del fascismo en la España de Franco (1936-1975)*. Zaragoza: Institución Fernando El Católico.
- Ruzza, C. (2018). The radical right in Southern Europe. En J. Rydgren (ed.), *The Oxford Handbook of the Radical Right* (pp. 505-520). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190274559.013.25>.
- Rydgren, J. (2007). The sociology of the radical right. *Annual Review of Sociology*, 33, 241-262. Disponible en: <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.33.040406.131752>.
- Sánchez-Cuenca, I. (2018). Vox y nacionalismo español», *Infolibre*. Disponible en: [https://www.infolibre.es/noticias/opinion/columnas/2018/12/05/vox\\_nacionalismo\\_espanol\\_89529\\_1023.html](https://www.infolibre.es/noticias/opinion/columnas/2018/12/05/vox_nacionalismo_espanol_89529_1023.html).
- Turnbull-Dugarte, S. J. (2019). Explaining the end of Spanish exceptionalism and electoral support for Vox. *Research and Politics*, 6 (2), 1-8. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/2053168019851680>.

J. J. SOLOZABAL ECHEVARRIA: *Pensamiento federal y otros estudios autonómicos*, Madrid, Iustel, 2019, 606 págs.

El presente volumen recoge un conjunto de importantes artículos, capítulos de libros y ponencias del catedrático emérito de la Universidad Autónoma de Madrid, Juan José Solozabal, en torno a la constitución territorial y el federalismo. Se trata, por tanto, de un recopilatorio en la misma línea del exitoso *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, obra publicada a finales de la década de 1990. Solozabal es un autor muy reconocible en tanto en cuanto se aproxima a la cuestión autonómica con una actitud meliorista y una mirada contenida, debido seguramente a una formación *british* que le ha permitido entender, mejor que a muchos de nosotros, que el poder es antes que nada un fenómeno histórico que debe generar su propia legitimidad a partir de una realidad social compleja y abigarrada.

El libro se divide en dos partes muy claras: la primera está dedicada a las cuestiones relacionadas con la articulación del Estado autonómico y algunos asuntos sobre democracia local. Me van a permitir que no me extienda en contenidos excesivamente concretos, pues el libro cuenta con más de cuarenta trabajos parciales y un análisis de detalle me haría imposible un comentario de una extensión razonable. En cualquier caso, se analizan primeramente los problemas institucionales de nuestro modelo federal, abordando temas competenciales, de ordenación de fuentes y cuestiones relacionadas con la naturaleza de los derechos estatutarios. Creo, en cualquier caso, que del conjunto de ensayos de esta primera parte pueden destacarse las siguientes ideas fundamentales.

Diría, en primer lugar, que el autor se opone de manera contundente a la opinión de que el Estado autonómico esté *desconstitucionalizado*. La Constitución establece las decisiones fundamentales en torno a la distribución territorial del poder. Ahora bien, resulta claro que como en cualquier otra experiencia federal, en España tenemos un orden constitucional propuesto que posteriormente y en la práctica va decantándose hacia distintas formas organizativas. Es probable que el constituyente pensara en alguna clase de autonomía diferenciada entre nacionalidades y regiones. Sin embargo, el ingrediente político, indispensable para captar el dinamismo del que ya diera cuenta Friedrich, hizo que el derecho de autonomía se atuviera en su ejercicio a la igualdad. En gran medida, ello es consecuencia de la democratización del principio dispositivo, feliz hallazgo de nuestro constitucionalismo que quizá no ha encontrado una interpretación consensuada a la hora de plantear los cambios a los que temporalmente debe someterse todo sistema federal.

En tal sentido, Solozabal presta una importante atención a los procesos de reforma de los estatutos liderados inicialmente por Cataluña y Valencia durante la primera década del siglo XXI. Se someten dichos procesos a la lente

metodológica de lo posible, lo necesario y lo prohibido. Pasado el tiempo, se percibe el fracaso de nuestra clase política y académica a la hora de valorar la opción de que la Constitución fuera reinterpretada a partir de los deseos del poder estatuyente. A lo largo de esta primera parte, se deja sentir el potencial peligro de la propuesta de reforma catalana, que consistía en profundizar en la descentralización buscando garantías de la identidad en las instituciones propias y generando un espacio autorregulado de poder para culminar un proyecto soberanista que, tras la sentencia sobre el Estatuto, se desata y lleva a España a la más grave crisis constitucional desde que se aprobara la Norma Fundamental en 1978. En cualquier caso, el libro deja claro que dicha crisis no se limita a las expresiones fuertes del nacionalismo catalán, sino que comienza cuando el nacionalismo vasco también plantea en clave interna un serio desafío con los famosos planes impulsados por el PNV de Ibarretxe.

Solozabal, autor posibilista y atento a las reivindicaciones culturales de las comunidades políticas, traza los límites constitucionales en relación, por ejemplo, con el reconocimiento de un derecho de secesión sin previa reforma constitucional. Comparto con el autor las dudas en torno a la posibilidad de que una consulta *sobre* soberanía pueda transformarse en una consulta *de* soberanía. Así las cosas, la necesaria atención a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la pieza más importante de la relojería autonómica, resulta de interés porque revela la imposibilidad de que dicho órgano pueda seguir siendo un actor compartido en una lógica territorial que va mucho más allá de la mera resolución de conflictos ordinarios en torno a competencias o derechos. En términos comparados, no hay ninguna jurisdicción constitucional que haya generado tantas decisiones en torno a la soberanía y la unidad del Estado, lo que nos lleva a concluir que ya no será posible por más tiempo eludir la reforma constitucional con el objeto de abordar tensiones que, al margen de generar inestabilidad, han conseguido que nos olvidemos de mejorar la funcionalidad de nuestro federalismo.

La segunda parte del libro está dedicada a los temas relacionados con la integración. A lo largo de su trayectoria académica, Solozabal ha sido un autor muy atento a las cuestiones constitucionales relacionadas con el *reconocimiento*, la verdadera fenomenología de la condición posmoderna. La colección de artículos dedicada al rastreo de la identidad en la Constitución española y europea demuestra que el autor ha sido uno de los pocos que ha entendido la relación que toda norma fundamental tiene con el tiempo. Al contrario del constitucionalismo racional enunciado por un García Pelayo, al que se dedica un espléndido perfil intelectual, el constitucionalismo español generaría formas de legitimidad espirituales que se expresarían en la garantía de instituciones históricas, como los fueros, o en la formalización de elementos identitarios como los símbolos o la lengua. Al fin y al cabo, como ya nos enseñó

Bagehot, toda constitución se desdobra en una parte mitológica —*dignified*— y en otra parte donde toman importancia los aspectos relacionados con la eficacia.

No sorprende, desde este punto de vista, que el autor dedique un interesante ensayo, por ejemplo, a la Transición, que durante un tiempo fue un mito razonable que servía para legitimar el singular proceso constituyente que culmina en 1978. En dicho proceso el profesor Solozabal encuentra una serie de elementos estructurales que, para lo bueno y para lo malo, han condicionado el desenvolvimiento posterior del Estado autonómico. Porque si bien la uniformidad federal española se explica por los regímenes preautonómicos, existe desde la Transición un grave contencioso nacional irresuelto que comporta, al parecer, un insuficiente reconocimiento identitario de las naciones sin Estado. En particular, se propone ahondar en la nación de naciones prescrita por el art. 2 CE, con el objetivo de intentar culminar un proceso en el que el pueblo español aparezca como un marco civilizatorio para contener el *eros* regional, en la línea de lo propuesto por Weiler para la integración europea.

Comparto en general esta tesis, aunque tengo algunas dudas de que la fórmula pueda funcionar sin tener en cuenta previamente dos cosas. La primera, que la Constitución española, pese a su planta identitaria, conserva como sujeto principal de la vida política al ciudadano, protagonista del orden político de acuerdo a lo establecido por el art. 10 CE. Así las cosas, me parece que ni la democracia ni el Estado de derecho pueden declinar como consecuencia de la ingeniería social que los nacionalismos pueden llegar a desplegar desde el centro o la periferia del Estado. Desde este punto de vista, en tiempos de polarización territorial, me atrevo a conjeturar que no se puede caminar hacia formas diferenciadas de autonomía sin antes debatir y conversar sobre el papel que el principio de neutralidad debe jugar en el Estado autonómico. Sigo pensando que la identidad nacional no puede ser incentivada desde el poder público en una sociedad plural, sino que debe formar parte, sustancialmente, del acervo privado de los ciudadanos, del mismo modo que ocurrió con la religión después de las guerras civiles que asolaron Europa los siglos XVI y XVII.

La segunda cuestión que me gustaría apuntar, al hilo de las consideraciones realizadas en el libro, es que la senda de la autonomía diferenciada, que parece una vía probable tras la crisis constitucional provocada por el secesionismo catalán, tiene que presentarse con todas las cartas encima de la mesa. Quizá esta es la única objeción que yo podría realizar a algunas de las (no) tesis desarrolladas en el presente libro. La nación de naciones no opera solo en el contexto de la integración simbólica, como parece apuntarse en algunos de los textos de Solozabal. La realidad foral vasca y navarra, que tan bien conoce el autor, muestra que toda identidad tiene al final que ser monetizada y proyectada institucionalmente. Desde este punto de vista, ignoro cómo pueden equilibrarse las cuestiones

referidas a la articulación (reparto competencial, cooperación y financiación autonómica), con exigencias asimétricas que no parecen conciliarse bien con el principio de solidaridad expresado en los arts. 2 y 138 CE.

Así las cosas, me parece que al final el pueblo español y sus representantes, en uso de las atribuciones que la Constitución les ha otorgado, tendrán que plantearse seriamente aquella disyuntiva expresada por Sunstein tiempo atrás: la amenaza de la secesión no puede transformarse en un derecho a permanecer en el Estado de cualquier manera. Digo esto porque en el libro hay numerosos trabajos donde el autor señala claramente los límites constitucionales, por ejemplo, al desarrollo de un régimen foral que ha permitido un encaje —no exento de problemas— del País Vasco y Navarra en España desde la crisis atlántica gaditana. Se advierte claramente que el foralismo no es soberanismo y que la operación mitológica realizada por el nacionalismo no puede servir de base para que algunos fragmentos políticos queden dentro del Estado, pero fuera de la Constitución. El autor creo que puede convenir conmigo en que este es el verdadero desafío al que se enfrenta en este momento maquiavélico nuestro país. La banalidad política ha conseguido hacernos olvidar que el fin último del constitucionalismo no es expresar solo intereses de situación, sino garantizar un sistema institucional en el que individuos y grupos puedan relacionarse de acuerdo a los principios republicanos de igualdad y libertad.

Sea como fuere, el presente libro es un gran antídoto frente a la dejación intelectual y el vacío ideológico. El autor pertenece a una generación que ha venido ejerciendo rectamente su profesión a partir del impulso que ofrecían las ideas políticas. No extraña, en tal sentido, que en el libro se dediquen numerosas páginas a analizar y desentrañar el pensamiento federal de Azaola, Solé Tura, Gumersindo Trujillo o Rubio Llorente, autores imprescindibles que ningún joven investigador dedicado a la cuestión territorial puede echar al olvido. A todos ellos se suma ya el propio Juan José Solozabal, un constitucionalista entero cuya vida y obra están destinadas a ofrecer las coordenadas para que los españoles seamos capaces de superar la tradicional predisposición a tejer y destejer nuestra historia política y jurídica.

*Josu de Miguel Bárcena*  
Universidad de Cantabria

JOSÉ ESTEVE PARDO: *El pensamiento antiparlamentario y la formación del Derecho Público en Europa*, Marcial Pons, Madrid, 2019, 212 págs.

El derecho público en Europa —sus principales conceptos y categorías— se forjó básicamente en el contexto del proceso revolucionario francés de finales

referidas a la articulación (reparto competencial, cooperación y financiación autonómica), con exigencias asimétricas que no parecen conciliarse bien con el principio de solidaridad expresado en los arts. 2 y 138 CE.

Así las cosas, me parece que al final el pueblo español y sus representantes, en uso de las atribuciones que la Constitución les ha otorgado, tendrán que plantearse seriamente aquella disyuntiva expresada por Sunstein tiempo atrás: la amenaza de la secesión no puede transformarse en un derecho a permanecer en el Estado de cualquier manera. Digo esto porque en el libro hay numerosos trabajos donde el autor señala claramente los límites constitucionales, por ejemplo, al desarrollo de un régimen foral que ha permitido un encaje —no exento de problemas— del País Vasco y Navarra en España desde la crisis atlántica gaditana. Se advierte claramente que el foralismo no es soberanismo y que la operación mitológica realizada por el nacionalismo no puede servir de base para que algunos fragmentos políticos queden dentro del Estado, pero fuera de la Constitución. El autor creo que puede convenir conmigo en que este es el verdadero desafío al que se enfrenta en este momento maquiavélico nuestro país. La banalidad política ha conseguido hacernos olvidar que el fin último del constitucionalismo no es expresar solo intereses de situación, sino garantizar un sistema institucional en el que individuos y grupos puedan relacionarse de acuerdo a los principios republicanos de igualdad y libertad.

Sea como fuere, el presente libro es un gran antídoto frente a la dejación intelectual y el vacío ideológico. El autor pertenece a una generación que ha venido ejerciendo rectamente su profesión a partir del impulso que ofrecían las ideas políticas. No extraña, en tal sentido, que en el libro se dediquen numerosas páginas a analizar y desentrañar el pensamiento federal de Azaola, Solé Tura, Gumersindo Trujillo o Rubio Llorente, autores imprescindibles que ningún joven investigador dedicado a la cuestión territorial puede echar al olvido. A todos ellos se suma ya el propio Juan José Solozabal, un constitucionalista entero cuya vida y obra están destinadas a ofrecer las coordenadas para que los españoles seamos capaces de superar la tradicional predisposición a tejer y destejer nuestra historia política y jurídica.

*Josu de Miguel Bárcena*  
Universidad de Cantabria

JOSÉ ESTEVE PARDO: *El pensamiento antiparlamentario y la formación del Derecho Público en Europa*, Marcial Pons, Madrid, 2019, 212 págs.

El derecho público en Europa —sus principales conceptos y categorías— se forjó básicamente en el contexto del proceso revolucionario francés de finales

del siglo XVIII. La Revolución fue el gran laboratorio constitucional del que surgió un nuevo lenguaje, «la lengua de los derechos», según el título de una sugerente monografía del profesor Eduardo García Enterría. La Revolución alumbró una nueva cultura jurídico-política: la cultura de la legalidad en cuyo contexto se consolidó la constitución liberal y el Estado de derecho. Tras la primera guerra mundial se produjo lo que podemos considerar un segundo momento constitucional. En el periodo de entreguerras encontramos en Europa en general, y en la Alemania de Weimar en particular, otro impresionante laboratorio constitucional del que surgió la constitución democrática.

La monografía del profesor Esteve Pardo objeto de este comentario se centra en este segundo momento constitucional para explicar la genealogía y la evolución de conceptos y categorías que son elementos esenciales de los regímenes constitucionales de la Europa actual: desde el control de constitucionalidad de las leyes hasta la potestad del Gobierno de dictar normas con rango de ley. Esteve Pardo delimita espacial, temporal y materialmente el objeto del libro. Su propósito es examinar el derecho público europeo continental y se centra para ello en Francia, Alemania e Italia, sobre todo, y también en España y Portugal. Se estudian las principales aportaciones doctrinales producidas en esos países durante el periodo de entreguerras. Y, desde un punto de vista material, el común denominador de las diversas teorías y doctrinas examinadas es su dimensión crítica respecto al parlamentarismo liberal. Esteve Pardo se propone examinar «el pensamiento que se genera en la crítica al liberalismo dominante en Europa que se nutría del ideario de la Ilustración» (p. 9).

Ahora bien, importa destacar que no solo ni principalmente se exponen aquellas doctrinas que llevan a cabo una crítica trascendente del parlamentarismo y que, certificando su defunción por su incompatibilidad con los nuevos tiempos, defienden soluciones no democráticas, sino sobre todo aquellas cuyo objetivo principal no es acabar con el parlamentarismo sino, al contrario, garantizar su supervivencia mediante su limitación. «El más afinado pensamiento crítico hacia el poder del Parlamento no fue el que aspiraba a suprimirlo, sino a domarlo. Es el pensamiento que concibe toda una serie de teorías e instituciones con las que se pretende moderar y racionalizar el poder y la actuación de los parlamentos. Esta es la línea que acaba dejando una marcada impronta en el orden jurídico y constitucional en el que todavía seguimos instalados» (p. 17).

Todas esas doctrinas se estudian no de forma aislada ni atendiendo solo a su contenido, sino prestando especial atención a su proceso de gestación, esto es, a las múltiples circunstancias sociales y políticas que facilitan su alumbramiento, así como a la influencia de otras disciplinas de nueva creación como la sociología o la psicología o a los temores y recelos de la clase académica frente

al verdadero hecho fundacional que supuso «el advenimiento de las masas al pleno poderío social» (Ortega y Gasset). Y poniéndose de manifiesto sus conexiones e influencias recíprocas.

La obra se estructura en seis capítulos. El primero de ellos, de contenido histórico, tiene por finalidad realizar una síntesis descriptiva del contexto político de los países que se van a estudiar: Alemania, Francia, Italia, España y Portugal. En este primer capítulo se expone la difícil situación que —en la Europa de entreguerras— atravesaba el parlamentarismo en cada uno de esos Estados.

Tras esa contextualización histórica, en el segundo capítulo se aborda cómo repercutieron en los ambientes académicos las transformaciones sociales que implicó el advenimiento de la democracia de masas. Esta generó «una sensación de preocupación, de incomodidad cuando no de abierto desdén, en las élites intelectuales, sobre todo en quienes ocupaban posiciones relevantes en el ámbito científico y universitario» (p. 54). Esa reacción se produjo, sobre todo, porque la irrupción de las masas se percibió como una fuerza que por su carácter nivelador ponía en cuestión la aristocracia del saber y del mérito profesional a la que pertenecían los académicos. Esteve Pardo subraya cómo el desprecio de las masas fue, por ello, mucho más ostensible en el país en que esa aristocracia había alcanzado una posición de absoluto predominio: Alemania. Allí se formó una aristocracia del todo inédita en Europa —y de la que solo se podía encontrar un remoto y lejano precedente en la institución del mandarinato en China tal y como advirtió sagazmente Max Weber— en la que el elitista y meritocrático sistema universitario prusiano tuvo un papel fundamental. El autor realiza una sugerente descripción de la universidad alemana, así como de la influencia que ejerció en profesores franceses y españoles que acudieron a completar su formación en aquella.

El predominio social y político de *los mandarines* se reflejaba en el hecho de que, a mediados del siglo XIX, los profesores universitarios, altos funcionarios y profesionales liberales ocupaban la práctica totalidad de los escaños de las asambleas legislativas de Alemania. A título de ejemplo, el 22 % de los diputados de la Asamblea que elaboró la Constitución de Fráncfort de 1849 eran catedráticos de universidad. El autor explica cómo al concluir el siglo y entrar en escena los partidos de masas, los profesores no es que sean expulsados, sino que se retiran del escenario político. Retirada que el insigne constitucionalista Heinrich Triepel justifica porque los partidos de masas «han generado un ambiente en los parlamentos en el que difícilmente puede integrarse un profesor». Se abandona el principio de distinción (B. Manin), según el cual los representantes eran socialmente superiores a los representados.

La retirada de la escena parlamentaria de los profesores e intelectuales fue casi completa en Alemania y no se produjo en igual medida en Francia ni en

Italia ni en España. Esta diferencia se explica porque «el sentido de la aristocracia académica no estaba todavía arraigado en el sur de Europa» (p. 67). En el Parlamento italiano intervinieron muy activamente profesores como V. E. Orlando o G. Mosca (declarados antiparlamentarios), y lo mismo puede decirse del Parlamento de la II República española. La conclusión de este sugerente capítulo es que el pensamiento antiparlamentario se alimentó del pensamiento *antimasa*, que encontró un terreno fértil en Alemania por la singular presencia allí de una poderosa aristocracia universitaria. Desde esta óptica, Esteve Pardo subraya también como el control de constitucionalidad de las leyes que se impondrá tras la Segunda Guerra Mundial en Europa vino acompañado de una migración académica. Los profesores que durante el siglo XIX tuvieron amplia y reconocida presencia en las asambleas legislativas se retiraron de ellas con el advenimiento de los partidos de masas y acabaron recalando como magistrados en los tribunales constitucionales (p. 20).

El capítulo tercero analiza los rasgos característicos del pensamiento antiparlamentario. Esteve Pardo precisa y completa aquí el significado y alcance de la obra que comentamos: «El pensamiento que aquí se estudia no es en rigor antiparlamentario, o no lo es radicalmente» (p. 70). De hecho, «el pensamiento antiparlamentario de altura, cuya impronta se proyecta [...] hasta nosotros, es el que a la postre no pretende la destrucción o la desactivación de la institución parlamentaria, sino que aspira a corregir o moderar sus excesos y posibles desequilibrios». La conclusión del autor es rotunda: «El mismo sistema parlamentario debe en muy buena medida a esa crítica correctora su propia supervivencia» (p. 71). Desde esta óptica, podríamos incluso cuestionarnos la oportunidad y conveniencia de agrupar bajo la misma rúbrica de «pensamiento antiparlamentario» tanto las doctrinas que aspiran a la destrucción del parlamento (y por ende de la democracia) como las que combaten «el absolutismo parlamentario» para preservar la democracia constitucional. El título de la obra puede confundir al lector.

El autor subraya tres elementos comunes a todos los autores cuyas doctrinas (antiparlamentarias) se estudian. Por un lado, su amplitud de miras, que se tradujo en la utilización instrumental de nuevas disciplinas científicas como la sociología la psicología y su orientación para criticar y desmontar el pensamiento ilustrado en su versión francesa. Por otro, se subraya que la mayor parte de los autores que en la obra se estudian «mantuvieron una visión trascendente, con firmes convicciones religiosas de inspiración cristiana, en sus versiones católica y protestante» (p. 75). Otto Mayer, Rudolf Smend, Carl Schmitt, Maurice Hauriou, entre otros muchos. Finalmente, se advierte que la difusión de todas las ideas y aportaciones de aquella generación de profesores se llevó a cabo a través de conductos estrictamente académicos (literatura científica y debates en foros académicos como la Asociación Alemana de

Profesores de Derecho Público creada por Triepel en 1922). Estas ideas no tuvieron un impacto notorio en su momento, pero «actuaron como cargas de profundidad» (p. 78) cuyos efectos se dejaron sentir más tarde y cristalizaron en fórmulas que se mantienen operativas hasta hoy. Para compensar la amplia atención prestada en el capítulo anterior a la comunidad universitaria alemana, en este capítulo se realiza una semblanza del profesor francés Maurice Hauriou —como cualificado e insigne representante del pensamiento antiparlamentario— cuya teoría de la institución (1925) se proyecta hasta el presente.

Tras estos tres capítulos de contextualización (cronológica y generacional) y presentación del pensamiento antiparlamentario —fundamentales para su cabal comprensión— los tres siguientes se dedican a examinar sucesivamente los tres frentes sobre los que se proyectó. El primero es el de la crítica que se examina en el capítulo cuarto. El objeto de la crítica fue el Estado liberal burgués de derecho. El pensamiento antiparlamentario es en realidad pensamiento crítico del liberalismo anclado en las ideas de la Ilustración. Esteve Pardo expone cómo se cuestiona el individuo y su autonomía desde la sociología y desde las ciencias de la mente. Un historiador ha llegado a afirmar que Freud arrojó a la basura la idea de responsabilidad moral individual que es el presupuesto del régimen liberal. En el plano político se cuestionó el individualismo y si no existen los individuos tampoco puede haber derechos subjetivos. En ese contexto llegó incluso a afirmarse que «los derechos fundamentales pertenecen a la historia» (E. Fortshoff). Aunque se trate de posiciones que hoy consideremos aberrantes, el autor recuerda que en aquellos años estaban bien extendidas en Europa (p. 94).

Con esas premisas, en este amplio capítulo se va a pasar revista a la crítica doctrinal al parlamentarismo, por un lado, y al positivismo legalista por otro, generada en los diferentes países examinados. Duguit en Francia; Mosca, Orlando y Romano en Italia; Gumersindo de Azcárate y Adolfo Posada en España —se incluye aquí un análisis del krausismo que por su organicismo conectaba con el corporativismo y cuyo carácter antiparlamentarismo era notorio—; Schmitt y Triepel en Alemania. La crítica al parlamentarismo determinó también la crítica frontal a la ley para suplantarla por otras nociones: la regla social (Duguit) o la institución (Hauriou) y, sobre todo, para limitarla. Para acabar con el absolutismo parlamentario se reivindicó el control de constitucionalidad de las leyes (Triepel). Se trata de un capítulo muy denso, con muchos autores y obras, en el que uno de sus principales méritos es poner de manifiesto, por un lado, el contexto político, social e ideológico que explica su aparición y facilita su comprensión, y por otro, las conexiones existentes entre las distintas teorías analizadas.

El segundo frente del pensamiento antiparlamentario —y el que le confiere su valor— es el de la creación de nuevas ideas y teorías. Es el objeto del

capítulo quinto. Los autores estudiados no se limitaron a criticar lo existente, sino que propusieron teorías alternativas en lo que puede considerarse la segunda y muy relevante etapa de formación del derecho público en Europa. No era posible volver atrás: «Es una crítica que mira hacia delante [...] para construir un nuevo edificio» (p. 126). Esteve Pardo examina en este capítulo diversas aportaciones, y lo hace con detalle, explicando su génesis y expansión. En este comentario únicamente podemos dejarlas apuntadas: la doctrina de las relaciones especiales de poder como espacio exento de la intervención del legislador parlamentario (Mayer); la potestad del Gobierno de dictar normas con rango de ley (decretos leyes, S. Romano); la vinculación y limitación del legislador (institucionalismo, Hauriou); el control judicial de las leyes para acabar con la «tiranía parlamentaria» (Triepel); la renovación del derecho administrativo como consecuencia del creciente intervencionismo estatal (la teoría de la Administración como prestadora de E. Forsthoff); la teoría del servicio público configurada de manera objetiva al modo institucional.

El autor examina y sistematiza todas estas fecundas aportaciones doctrinales. Entre los numerosos e ilustres juristas que desfilan por el capítulo, destacan entre todos ellos dos: Triepel y Hauriou. Triepel, al que el autor considera con razón, «una de las principales cabezas de un pensamiento anti-parlamentario que no degeneró nunca en posiciones antidemocráticas o dictatoriales» (p. 155) fue un gran defensor de que los jueces tuvieran la potestad de controlar la constitucionalidad de las leyes y ejerció una gran influencia en la Alemania de la postguerra a través de su discípulo G. Leibholz, que formó parte del primer Tribunal Constitucional alemán. Allí proyectó las ideas defendidas en su tesis (bajo la dirección de Triepel) sobre la prohibición de que el legislador establezca regulaciones diferenciadas de manera arbitraria.

Por otro lado, Esteve lleva a cabo un análisis minucioso y sugerente del pensamiento institucionalista de Hauriou, cuya semblanza ya había incluido en el capítulo tercero: «Las instituciones representan en el Derecho como en la historia, la categoría de la permanencia, de la continuidad y de lo real, la operación de su constitución constituye el fundamento jurídico de la sociedad y del Estado» (p. 136). Entre los muchos autores examinados, el profesor de Toulouse es el que reviste mayor protagonismo. Se examinan los presupuestos científicos y filosóficos de su pensamiento (desde Bergson hasta Santo Tomás de Aquino) y su proyección en Alemania a través de la categoría de «garantía institucional» alumbrada por Schmitt: «El que captó con su fino olfato las posibilidades que abría la teoría de la institución de Hauriou, para lanzarse sobre ella como un felino fue Carl Schmitt» (p. 143). Schmitt —en el marco de la Constitución de Weimar— advirtió que las instituciones garantizadas constitucionalmente disponen de una protección especial frente al legislador: este puede regularlas, pero no disolverlas ni desnaturalizarlas. Operan así

como un límite infranqueable para el legislador. Entre ellas cabe mencionar el matrimonio como base de la familia o la burocracia profesional. Finalmente, se examina la proyección del institucionalismo en Italia y en España subrayando la importancia de la obra de Joaquín Ruiz-Giménez sobre la concepción institucional del derecho.

El tercer frente del pensamiento antiparlamentario es el de las realizaciones y materializaciones concretas. Las ideas expuestas en el capítulo anterior germinaron y cristalizaron en instituciones que hoy siguen vigentes. Esta tarea no fue desarrollada por la generación de entreguerras, sino por la posterior que entró en escena después de la Segunda Guerra Mundial. Esteve examina los vínculos entre la generación de Weimar y la de Bonn. Son semblanzas que recuerdan a la imprescindible y sugerente obra (dos volúmenes) del también administrativista F. Sosa Wagner, dedicada a los maestros alemanes del derecho público. El legado de Weimar y de lo mejor del pensamiento antiparlamentario expuesto en el capítulo anterior fue la concepción del legislador parlamentario como un poder limitado y la teoría del contenido esencial de los derechos fundamentales como un límite al legislador. Ello se reflejó en la Ley Fundamental de Bonn y en su exégesis. Entre otros, Esteve apunta la importancia de la comprensión institucional de los derechos fundamentales (Häberle): «La obra de Peter Häberle es así la continuidad del pensamiento institucionalista, fundamentalmente el de Hauriou, que asume plenamente y que proyecta hacia el futuro» (p. 184). Comprensión que se extiende tras la caída de sus regímenes dictatoriales a Portugal y España.

La última aportación examinada es la de Peter Lerche, relativa a la vinculación del legislador a los principios de proporcionalidad y razonabilidad. Partiendo de la obra de Triepel, Lerche concluye que la constitución establece no solo una vinculación negativa al legislador (límites que no puede sobrepasar), sino también positiva al señalar directrices de actuación (y mandatos). Surgió así la noción controvertida pero fecunda de «constitución dirigente» que el profesor de Coimbra, J. J. Gomes Canotilho desarrolló en una obra espléndida. Podemos considerarlo el último capítulo de esta historia del pensamiento antiparlamentario.

El último epígrafe de la obra se dedica a recordar «lo que no ha quedado» (p. 193) del pensamiento antiparlamentario, esto es, dos propuestas alternativas al parlamentarismo que han fracasado y que no aspiraban tanto a corregirlo como a remplazarlo: la democracia directa y el corporativismo. La primera ha quedado asociada al sistema de consejos de inspiración soviética implantado en Alemania en 1918 como alternativa al parlamentarismo y que quedó pronto descartado. El corporativismo, por su parte, ha quedado asociado a las dictaduras de Italia, Portugal y España, que lo asumieron como uno de sus principios organizativos.

En conclusión, nos encontramos ante una monografía en la que, a pesar de su relativa brevedad (212 págs.), se hace un completo repaso del pensamiento jurídico político de los principales países de la Europa continental centrado en el periodo de entreguerras, pero analizando también sus antecedentes y sobre todo su proyección después de la segunda postguerra mundial y, en definitiva, hasta hoy. Es una obra densa y muy rica, llena de apuntes lúcidos que permiten comprender mejor el significado y alcance últimos de las doctrinas que se examinan. Desfilan por sus páginas muchos personajes, ilustres profesores que en gran medida forjaron los conceptos y categorías que vertebran el derecho público del siglo XXI. Profesores que ponen de manifiesto la importancia de la doctrina científica y de la Universidad para hacer avanzar el conocimiento y, en definitiva, progresar a la sociedad. Avance que solo es posible a partir de un elemento que es esencial a la Universidad: la relación maestro-discípulo. Fueron los discípulos de la generación de Weimar los que con el legado recibido de sus maestros forjaron el derecho público de la nueva Alemania que tan decisiva importancia tuvo para la configuración del derecho constitucional español a partir de 1978. Esta es una de las conclusiones más importantes de la obra y está rigurosamente demostrada (Leibholz, discípulo de Triepel; Hesse de Smend, Forsthoff o de Böckenforde de Schmitt, etc.)

La otra conclusión que se extrae de la lectura de esta monografía es que existe un derecho público europeo en la que las teorías surgidas en un país influyen en las de otros, y que cabe hablar por tanto de una doctrina europea del derecho público que se nutre de las diversas aportaciones de autores de los distintos Estados. La garantía institucional de Schmitt se inspira en Hauriou, que se inspira en la filosofía vitalista de Bergson. De Schmitt pasó a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional alemán, y de allí a la Constitución portuguesa y a la nuestra. Esta obra permite rastrear este y otros muchos ejemplos que demuestran las conexiones e itinerarios de diferentes conceptos y categorías. Permite así realizar al lector un viaje a través del tiempo hasta el segundo gran momento de la historia del constitucionalismo (la Europa de entreguerras). Viaje que resulta sumamente fructífero para todos los estudiosos del derecho público y también de la ciencia política y de la historia del pensamiento.

Se han colado diversas erratas que han hecho bailar los números y que son muy fáciles de advertir (unas veces León XIII se convierte por errata en León XII, o la Constitución paulina de Fráncfort de 1849 pasa a serlo de 1949). Con todo, no es baile de números sino error que por encontrarse en diversos trabajos sobre historia portuguesa reciente conviene advertir. Se señala 1968 como fecha de la muerte del profesor Antonio de Oliveira Salazar —«Salazar ejerció el poder hasta su muerte en 1968» (p. 46)— cuando lo cierto es que murió en 1970. Salazar sufrió un accidente cerebral en 1968 que

le incapacitó, lo que determinó que fuera sustituido por el profesor Marcelo Caetano. Pero vivió dos años más apartado del poder, aunque sin ser consciente de ello.

En definitiva, la obra que comentamos es un estudio de historia del pensamiento jurídico-político imprescindible para comprender cabalmente el derecho público del presente porque como recordaba el profesor Rubio Llorente: «Las ideas que, después ya de la Segunda Guerra Mundial, llevarían a una transformación en profundidad del sistema, se producen en la Alemania de Weimar, de cuya doctrina constitucional seguimos siendo tributarios».

*Javier Tajadura*  
Universidad del País Vasco

JUAN TRIAS VEJARANO: *Del antiguo régimen a la sociedad burguesa*, Madrid, Tecnos, 2019, 265 págs.

Juan Trias fue un clásico en todos los sentidos de la palabra. Un clásico como docente en *Historia de las ideas políticas*, materia a la que consagró muchos años de su vida en la Universidad Complutense; un clásico en sus lecturas de la historia del pensamiento político y un clásico en las fuentes de las que bebió y a las que mostró su agradecimiento por las enseñanzas recibidas hasta el final, en este su último libro, publicado pocos meses antes de su fallecimiento en septiembre de 2019.

En esta línea de la mejor tradición de la *Historia de las ideas políticas* se sitúa su obra, *Del antiguo régimen a la sociedad burguesa*, una investigación vigorosa y certera, centrada en un periodo decisivo del pensamiento político occidental, y que se atiene en todo a los cánones, sin más pretensión, que no es poca, que ofrecer un análisis pormenorizado de determinados aspectos de las obras de cinco autores y del giro que imprimieron a la manera de pensar medieval para transitar, en poco más de un siglo, a lo que los historiadores llamamos la Modernidad.

En la introducción, el autor explica con claridad su hipótesis de partida: las clasificaciones tradicionales sitúan tanto a Bodino como a Hobbes entre los teóricos del Estado moderno, ignorando la gran diferencia que hay entre los tipos de sociedad que representan: Bodino describe la monarquía de Antiguo Régimen, de una sociedad corporativa, con ecos todavía medievales, mientras que Hobbes teoriza por primera vez la sociedad burguesa, de base individualista.

Entre estos dos autores, como inicio y final del camino, otros nombres y otras reflexiones hacen posible el tránsito: Altusio, Suárez y Grocio. Considerando las continuidades y discontinuidades en la obra de estos cinco grandes

le incapacitó, lo que determinó que fuera sustituido por el profesor Marcelo Caetano. Pero vivió dos años más apartado del poder, aunque sin ser consciente de ello.

En definitiva, la obra que comentamos es un estudio de historia del pensamiento jurídico-político imprescindible para comprender cabalmente el derecho público del presente porque como recordaba el profesor Rubio Llorente: «Las ideas que, después ya de la Segunda Guerra Mundial, llevarían a una transformación en profundidad del sistema, se producen en la Alemania de Weimar, de cuya doctrina constitucional seguimos siendo tributarios».

*Javier Tajadura*  
Universidad del País Vasco

JUAN TRIAS VEJARANO: *Del antiguo régimen a la sociedad burguesa*, Madrid, Tecnos, 2019, 265 págs.

Juan Trias fue un clásico en todos los sentidos de la palabra. Un clásico como docente en *Historia de las ideas políticas*, materia a la que consagró muchos años de su vida en la Universidad Complutense; un clásico en sus lecturas de la historia del pensamiento político y un clásico en las fuentes de las que bebió y a las que mostró su agradecimiento por las enseñanzas recibidas hasta el final, en este su último libro, publicado pocos meses antes de su fallecimiento en septiembre de 2019.

En esta línea de la mejor tradición de la *Historia de las ideas políticas* se sitúa su obra, *Del antiguo régimen a la sociedad burguesa*, una investigación vigorosa y certera, centrada en un periodo decisivo del pensamiento político occidental, y que se atiene en todo a los cánones, sin más pretensión, que no es poca, que ofrecer un análisis pormenorizado de determinados aspectos de las obras de cinco autores y del giro que imprimieron a la manera de pensar medieval para transitar, en poco más de un siglo, a lo que los historiadores llamamos la Modernidad.

En la introducción, el autor explica con claridad su hipótesis de partida: las clasificaciones tradicionales sitúan tanto a Bodino como a Hobbes entre los teóricos del Estado moderno, ignorando la gran diferencia que hay entre los tipos de sociedad que representan: Bodino describe la monarquía de Antiguo Régimen, de una sociedad corporativa, con ecos todavía medievales, mientras que Hobbes teoriza por primera vez la sociedad burguesa, de base individualista.

Entre estos dos autores, como inicio y final del camino, otros nombres y otras reflexiones hacen posible el tránsito: Altusio, Suárez y Grocio. Considerando las continuidades y discontinuidades en la obra de estos cinco grandes

de la teoría política, se puede ir viendo la construcción del Estado moderno en toda su amplitud, de los hitos o discontinuidades que van marcando el alejamiento de un modelo que el autor considera pre-estatal, como el de Bodino, a uno moderno, estatal y burgués como el de Hobbes.

Los elementos elegidos por el autor para fijar esas discontinuidades o rupturas son, fundamentalmente, el lenguaje político, los valores que se defienden, los problemas que exigen en cada momento atención preferente y las autoridades intelectuales que sirven de referencia. Y los grandes temas que permiten analizar las variaciones que se van produciendo, y que configuran los cuatro capítulos que estructuran el libro son: la relación con el aristotelismo, para pasar del organicismo al individualismo; la concepción de la justicia y la prelación de las virtudes, para explicar las distintas interpretaciones del derecho natural; el gran núcleo central de la definición y ubicación de la soberanía y el tipo de pacto entre gobernante y gobernados y, por último, el papel de la religión en el universo de lo político, cuyo protagonismo se mantiene en todas las teorías analizadas, aunque cambien los matices y la misión que se le asigna.

Sobre esta estructura se despliega el análisis de los autores mencionados, sobre los que el profesor Trias muestra un conocimiento amplio y a veces exhaustivo. Los comentarios y los análisis sobre los diversos aspectos del pensamiento de autores como Bodino, Altusio o Grocio son realmente aportaciones muy interesantes. La consociación universal y el organicismo altusiano, el concepto de justicia en Bodino o el derecho de resistencia en Grocio recuperan el protagonismo de estos filósofos, relegados a veces por la mayor relevancia de Hobbes e incluso de Suárez.

La tesis que nos presenta la obra, sin ser novedosa como reconoce su autor, se muestra de manera convincente en sus páginas, y nos devuelve la vieja polémica desencadenada por Dobb y Sweezy, que llenó muchas páginas en los años setenta y que Trias recuerda y menciona: ¿hasta dónde llega el feudalismo y cuándo se inicia la sociedad burguesa? Las etapas de la historia en la teoría marxista colocan a la sociedad burguesa a continuación de la sociedad feudal, pero eso ¿supone extender el feudalismo hasta 1789? o bien ¿iniciar la sociedad capitalista burguesa con su proletariado en el siglo xv? El libro de Juan Trias viene a mediar de nuevo en esa cuestión intercalando entre el feudalismo y el capitalismo moderno el absolutismo del Antiguo Régimen, y mostrando su ineludible transformación a través del pensamiento de los autores estudiados.

En los últimos años hay un redoblado interés por Hugo Grotius, al que se considera precursor de los derechos humanos, y al que invocaron incluso los juristas que decidieron juzgar a los jefes nazis por crímenes contra la humanidad. Situarle en la secuencia que va desde el premodernismo de Jean

Bodin hasta el individualismo de Hobbes resulta una contribución necesaria a esta recuperación. Y devolver a Johannes Althusius su papel en la configuración de los pactos políticos, que servirán después de piedra angular de las teorías contractualistas, es imprescindible para dar pasos más allá del individualismo hobbesiano. No olvidar a Suárez es hacer justicia con la mejor época del pensamiento político español.

El método es muy propio de la historia de las ideas llamada textualista: el análisis de los discursos contenidos en las obras analizadas, en un tratamiento comparativo entre los cinco autores estudiados en cada uno de los aspectos que abarca cada capítulo. Y, si bien la introducción y las breves recapitulaciones al final de cada apartado ofrecen breves explicaciones de conjunto, se echa de menos unas conclusiones o un epílogo, como lo llama Trias, más amplios, un debate final que permita una visión panorámica de más altos vuelos para evitar que la hipótesis se fragmente en divisiones necesarias, pero que a la vez reclaman una reflexión final que las aúne y las encauce.

María Luisa Sánchez-Mejía  
Universidad Complutense

M. CARRASCO DURÁN Y B. RODRÍGUEZ RUIZ (dirs.): *La participación ciudadana como pilar del Estado democrático: posibilidades y límites en el marco de la democracia representativa*, Pamplona, Aranzadi, 2019, 268 págs.

Esta obra colectiva, dirigida por los profesores de Derecho Constitucional Manuel Carrasco Durán y Blanca Rodríguez Ruiz, en la que participan fundamentalmente profesores de Ciencias Políticas y de Derecho Constitucional, examina diversos aspectos relativos al instituto de la participación. Sus trabajos, en líneas generales, pueden ser objeto de interés para investigadores enfocados en el estudio de la democracia participativa porque contextualizan el sistema democrático de nuestros días, exponiendo algunas causas y consecuencias del desgaste de la democracia representativa y el hartazgo ciudadano. La respuesta que da este libro a esos problemas de legitimidad y continuidad del sistema democrático es la de proponer el ejercicio de técnicas de participación. El objetivo principal del empleo de dichas técnicas es el de promover la implicación de la ciudadanía en los procedimientos políticos a fin de mejorar y restablecer la confianza en el sistema democrático.

El libro está organizado en tres partes y contiene un total de dieciséis contribuciones. Para su reseña y por razones de claridad, seguiremos cabalmente su propia estructura.

Bodin hasta el individualismo de Hobbes resulta una contribución necesaria a esta recuperación. Y devolver a Johannes Althusius su papel en la configuración de los pactos políticos, que servirán después de piedra angular de las teorías contractualistas, es imprescindible para dar pasos más allá del individualismo hobbesiano. No olvidar a Suárez es hacer justicia con la mejor época del pensamiento político español.

El método es muy propio de la historia de las ideas llamada textualista: el análisis de los discursos contenidos en las obras analizadas, en un tratamiento comparativo entre los cinco autores estudiados en cada uno de los aspectos que abarca cada capítulo. Y, si bien la introducción y las breves recapitulaciones al final de cada apartado ofrecen breves explicaciones de conjunto, se echa de menos unas conclusiones o un epílogo, como lo llama Trias, más amplios, un debate final que permita una visión panorámica de más altos vuelos para evitar que la hipótesis se fragmente en divisiones necesarias, pero que a la vez reclaman una reflexión final que las aúne y las encauce.

*María Luisa Sánchez-Mejía*  
Universidad Complutense

M. CARRASCO DURÁN Y B. RODRÍGUEZ RUIZ (dirs.): *La participación ciudadana como pilar del Estado democrático: posibilidades y límites en el marco de la democracia representativa*, Pamplona, Aranzadi, 2019, 268 págs.

Esta obra colectiva, dirigida por los profesores de Derecho Constitucional Manuel Carrasco Durán y Blanca Rodríguez Ruiz, en la que participan fundamentalmente profesores de Ciencias Políticas y de Derecho Constitucional, examina diversos aspectos relativos al instituto de la participación. Sus trabajos, en líneas generales, pueden ser objeto de interés para investigadores enfocados en el estudio de la democracia participativa porque contextualizan el sistema democrático de nuestros días, exponiendo algunas causas y consecuencias del desgaste de la democracia representativa y el hartazgo ciudadano. La respuesta que da este libro a esos problemas de legitimidad y continuidad del sistema democrático es la de proponer el ejercicio de técnicas de participación. El objetivo principal del empleo de dichas técnicas es el de promover la implicación de la ciudadanía en los procedimientos políticos a fin de mejorar y restablecer la confianza en el sistema democrático.

El libro está organizado en tres partes y contiene un total de dieciséis contribuciones. Para su reseña y por razones de claridad, seguiremos cabalmente su propia estructura.

*Primera parte, sobre los retos actuales de la democracia participativa*

El profesor de Ciencias Políticas Carlos Rico Motos es el autor de «Participación y deliberación en la era de la posverdad». Parte del siguiente diagnóstico: la ciudadanía actual se considera capacitada para influir en la política sin necesidad de intermediarios como partidos, Gobiernos o Parlamentos, idea que se ha robustecido con la crisis y el desarrollo de las tecnologías, que han puesto en entredicho la necesidad de mantener algunos actores tradicionales del sistema político (si las decisiones pueden ser tomadas directamente por la ciudadanía en procesos participativos, ¿por qué mantener el protagonismo del parlamento? ¿Por qué actuar mediante representantes y no directamente?). El autor constata un crecimiento de las opciones políticas populistas, con el alza de determinados partidos extremistas en los países occidentales, rompiendo el consenso propio de la posguerra mundial. Este fenómeno, unido a la desinformación, la desigual voluntad de participación y el poco tiempo con el que cuentan los ciudadanos en su día a día para participar en política ponen en riesgo las bondades del sistema participativo ideal, por lo que algunas teorías apoyan la idoneidad de exigir una democracia representativa con políticos mejor preparados antes que una democracia participativa, opción que parece secundar el propio autor.

En «The political recruitment of women: why media matters», Amanda Haraldsson y Lena Wängnerud, también desde el campo de las ciencias políticas, y dentro del discurso feminista, reflexionan sobre los avances de la mujer en el protagonismo político mundial, contrastando datos sobre su representación en algunos Parlamentos occidentales y sus posibilidades para liderar candidaturas electorales. Ponen el foco en la necesidad de cuestionar la influencia del patriarcado en los medios de comunicación y, en general, en la opinión pública como principal obstáculo en el avance del papel de la mujer en la política.

Rafael Vázquez García, de nuevo desde las ciencias políticas y desde posiciones feministas, titula su contribución «Hombres feministas y nuevas masculinidades: de la deconstrucción de la masculinidad tradicional al activismo feminista». Se plantea el papel del hombre feminista en la lucha por la igualdad entre hombres y mujeres, su legitimidad y el espacio que puede ocupar en el empoderamiento de la mujer. Subraya el dilema que puede suponer para los hombres la deconstrucción de los conceptos de masculinidad y hombría, secularmente contruidos y enclavados en nuestro pensamiento colectivo, especialmente porque suponen de fondo que los hombres renuncien a privilegios que les han sido tradicionalmente otorgados por el mero hecho de serlos.

«Minorías étnicas y participación política: los gitanos españoles en el Marco jurídico-constitucional español» es el título del trabajo de la profesora de Derecho Constitucional Rosario Naranjo Román. Se trata de una aportación

muy interesante precisamente porque rescata un tema poco estudiado desde el derecho, como es la integración del pueblo gitano en España. Analiza su situación socioeconómica y las recientes medidas de protección en Constituciones de nuestro entorno y en algunos estatutos de autonomía. Incide en la necesidad de superar tres escalones de participación, esto es: primero, *recibir*; segundo, *influir*, y tercero, *decidir*. Considera que actualmente el pueblo gitano español ha alcanzado hasta el segundo nivel de participación merced a un intenso trabajo de asociacionismo entre las personas gitanas, y propone medidas para alcanzar el tercer nivel, que requieren una mejora de las condiciones socioeconómicas de este colectivo para posibilitar su integración en las esferas de poder y decisión de nuestro sistema de organización política.

Víctor J. Vázquez, profesor de Derecho Constitucional, firma el trabajo «La neutralidad institucional y el principio democrático. Breves reflexiones sobre una realidad paradójica, a propósito de ciertas polémicas recientes», en el que reflexiona sobre el grado de neutralidad exigible a las instituciones en el sistema democrático. Comparte la obligatoriedad de neutralidad en los procedimientos burocráticos y administrativos, si bien a la vez subraya que el poder político se configura democráticamente a través de elecciones que, a la postre, determinan la dirección política (y por tanto ideológica) de las instituciones. Se pregunta, en fin, hasta qué punto el poder judicial ostenta legitimidad para velar por un modelo de neutralidad en situaciones en que la Administración refleja una posición ideológica dada por la posición política del electorado que elige la composición de esas instituciones.

### ***Segunda parte, sobre los problemas, las posibilidades, y los retos de la democracia representativa***

También desde el derecho constitucional, «La democracia en el dedo sobre el ratón», del profesor Antonio J. Porrás Nadales, se pregunta sobre el papel de las nuevas tecnologías en la participación ciudadana, especialmente en los últimos años en los que el progresivo avance tecnológico ha permitido que los ciudadanos dejen de ser meros espectadores de radio y televisión para ser usuarios receptores y emisores de información en internet. Sugiere la interesante cuestión de saber hasta qué punto los usuarios de internet son realmente actores libres o actúan influenciados por las informaciones que reciben en respuesta al historial que generan sus búsquedas previas en la red. Ello es aún más interesante teniendo en cuenta que enlaza con la teoría de la posverdad, tan en boga en nuestros días, y a la que se refiere la primera contribución a esta obra colectiva, de la que dimos cuenta más arriba.

En «Le parlement face au défi de la démocratie numérique. Réflexions à partir du cas de la France», Damien Connil reflexiona sobre la democracia

digital como medio para el enriquecimiento y modernización de la democracia representativa. Entiende que la democracia digital puede ser un mecanismo útil de participación en las instituciones tradicionales de representación como el Parlamento, recurriendo para ello al ejemplo francés. Se llama especialmente la atención sobre aspectos concretos como el derecho a petición, no solo para pedir la aprobación de una determinada medida, sino también para poder debatir durante el procedimiento de tramitación de la norma e, incluso, participar en la redacción de la misma, y se dan otros ejemplos de participación (como el presupuesto participativo) que permitan la interacción entre instituciones y gobernados.

En «La democracia en Chile: un caso paradigmático de baja intensidad participativa», del constitucionalista David Almagro Castro, se relacionan las escasas y restringidas herramientas de participación (en especial, el plebiscito) con el desafecto de la ciudadanía chilena para con su sistema político. El artículo no puede estar mejor contextualizado, dada la actual situación de movilización ciudadana que se vive en el país a causa, precisamente, de la voluntad de cambios en el sistema político que reclaman sectores del pueblo de Chile.

«El cuestionamiento legislativo del modelo tradicional de representación política», del profesor de Derecho Constitucional José María Morales Arroyo, analiza la jurisprudencia constitucional en torno a la representatividad de los cargos electos. Se hace especial hincapié en la situación de estos cargos ante determinadas causas de incompatibilidad, que pormenoriza y estudia.

Laura Gómez Abeja, también profesora de Derecho Constitucional, escribe «La democracia interna de los partidos políticos, una asignatura pendiente». La autora reflexiona sobre el proceso por el cual los partidos políticos en España se han convertido en instituciones con un funcionamiento democrático deficiente. Considera que las ejecutivas de los partidos tienen un papel desorbitado que ensombrece a los demás órganos y realiza propuestas de mejora orientadas a fortalecer la libertad de los afiliados, la independencia y fuerza de los órganos de los partidos y las reglas de los procedimientos de primarias.

En «Reelección presidencial indefinida en América Latina: análisis crítico de tres argumentos reeleccionistas», de los ecuatorianos Agustín Grijalva Jiménez y José Luis Castro Montero, se estudia la figura y el haz de facultades de los presidentes de repúblicas y Gobiernos latinoamericanos. Se realiza un análisis crítico sobre la posibilidad de reelección del presidente frente a la de otros actores políticos, como son los legisladores y alcaldes, considerando que la comparación entre el primero y los segundos no es equiparable, y se rechaza la consideración de este derecho como una ampliación de derechos políticos. De nuevo, el relato no puede ser más actual, en particular tras lo ocurrido recientemente en Bolivia.

### *Tercera parte, la ciudadanía tiene la palabra*

En «La participación política en un marco de crisis de la democracia representativa», el profesor de Derecho Constitucional Manuel Carrasco Durán hace un repaso histórico de la democracia representativa a lo largo del siglo xx como precedente de la desafección de los ciudadanos por su democracia al no sentirse incluidos ni cercanos a su clase política. Este sentimiento explica la aparición de movimientos populistas que captan la simpatía de ciudadanos desencantados con el sistema político. El autor propone un esfuerzo en la potenciación de políticas participativas como forma de recuperación de su interés e integración del ciudadano en los procesos políticos.

En «The concept of constitutional democracy in referendum decision-making», Bruna Zuber, asesora jurídica en el Tribunal Supremo esloveno, analiza el instituto del referéndum como herramienta de participación democrática. Incide en el principio de constitucionalidad democrática en el ejercicio de referéndum y expone algunos aspectos relativos al referéndum legislativo en el sistema constitucional esloveno.

Andrea Pertici, profesor de Derecho Constitucional, es el autor de la contribución «La partecipazione popolare nelle diverse forme de esercizio della democrazia, a settant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione italiana (anche alla luce di una recente proposta di revisione costituzionale)». Estudia el espacio que ocupa la democracia participativa en el sistema constitucional italiano, con una especial mención a la iniciativa popular indirecta y su inclusión en la propuesta de reforma de la Constitución de la república italiana, tras más de setenta años de vigencia.

En «La Ley andaluza de participación ciudadana: ¿hacia un nuevo horizonte participativo?», de Blanca Rodríguez Ruiz, se analiza la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía. Se relacionan, entre otros, algunos aspectos de la Ley como la deliberación participativa, los presupuestos participativos, las consultas populares, las proposiciones, el seguimiento y la evaluación de políticas públicas.

El último de los trabajos llega de la mano del profesor brasileño Juarez Freitas, y se titula «Democracia participativa e digital». El autor defiende que la democracia participativa y digital puede ser un vehículo ideal para mejorar la percepción de los ciudadanos en torno al funcionamiento de la democracia. Entiende que un uso de las nuevas tecnologías dirigido a la participación abierta de los ciudadanos en las políticas públicas puede elevar a los administrados a un mayor nivel de conocimiento sobre las cuestiones que atañen al desarrollo de la vida política y social.

*Noel Armas Castilla*  
Universidad de Sevilla

## COLABORAN

STEFANO ABBATE

Profesor de «Historia del Pensamiento político» y «Ética política» en la Universidad Abat Oliba CEU y en el Instituto Santo Tomás (Fundación Balmesiana). Ha recibido el premio de las Academias Pontificias en el 2018. Doctor en Estudios Humanísticos y Sociales por la Universidad Abat Oliba CEU, con una tesis sobre el mesianismo moderno. Su investigación se centra en la filosofía política y moral, con especial atención a la influencia de la gnosis en los diversos ámbitos de las ciencias sociales. Entre sus publicaciones más recientes: *Control social e imaginarios en las teleseries actuales* (UOC Ediciones, 2019); *El desarrollo de la plenitud intrahistórica en San Agustín* (Pensamiento, en fase de publicación); *Educación y magnanimidad: retos frente a la sociedad tecnológica* (Eunsa, 2019); *El imperialismo internacional del dinero* (Comares, 2018); *La destrucción de la naturaleza por parte de la gnosis. Dios, cosmos, hombre* (Espíritu, 2017)

MARIO LÓPEZ AREU

Mario López Areu es doctor en ciencia política y profesor en la Facultad de Ciencias Humanas y Sociales de la Universidad Pontificia Comillas. Es especialista en política comparada e historia de las ideas, con particular atención al mundo postcolonial. Formado en la London School of Economics y la School of Oriental and African Studies de la Universidad de Londres, ha sido investigador visitante en universidades en Nueva Delhi y Katmandú. Es autor del libro *Pensamiento político y modernidad en la India*, publicado en 2018 por el CEPC y de diversos artículos y capítulos de libro sobre ideas políticas en pensamientos no-occidentales.

## MANUEL IGNACIO MARTÍNEZ ESPINOZA

Doctor en Procesos Políticos Contemporáneos por la Universidad de Salamanca (España) y miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México. Actualmente es catedrático del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, comisionado al Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas. Ha publicado en revistas científicas e indizadas de Argentina, Bélgica, Colombia, Costa Rica, El Salvador, España, Finlandia, Holanda, México y Perú. Es autor de los libros *Pueblos indígenas y extractivismo minero en América Latina* (2017) y *Políticas sociales y participación en México: el caso del programa Comedores Comunitarios* (2019). Dirige el proyecto Integralidad, participación ciudadana y transparencia de los Programas Sociales del Sureste de México y Centroamérica.

## RAFAEL MARTÍNEZ RIVAS

Doctorando en filosofía en la Universidad de Navarra. Ha sido investigador predoctoral en el departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid. Graduado en Ciencias Políticas y Gestión Pública por la Universidad Rey Juan Carlos y Máster en Democracia y Gobierno por la Universidad Autónoma de Madrid.

## IRENE LANZAS ZOTES

Contratada predoctoral FPU en el departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid. Graduada en Derecho y Ciencia Política y Gestión Pública por la Universidad Rey Juan Carlos y Máster en Democracia y Gobierno por la Universidad Autónoma de Madrid

## CARMELO MORENO

Sus campos de investigación incluyen teoría política, estudios sobre identidad política, nacionalismo o la relación entre humor y política. Entre sus últimos trabajos destacan: *The Plurinational Labyrinth. Practical Reasons for Criticising the Nationalist Bias of Others While Ignoring One's Own Nationalist Position* (2020), *Genealogy*, vol. 4 (1): 7-28; Donald Rumsfeld, Kant y el arte de decir la verdad. El papel de la

acción política errática frente al engañoso debate entre la razón y los sentimientos”, *Revista Española de Ciencia Política; La patria simpática y sus enemigos. Algunas enseñanzas del «espectador imparcial» de Adam Smith aplicadas a las modernas democracias multinacionales* (2018), Crítica Contemporánea. *Revista de Teoría Política*, 8: 105-136.

#### RAFAEL SANZ GÓMEZ

Doctor en Derecho tributario de la Unión Europea por la Universidad de Bolonia (2011) y Doctor en Derecho por la Universidad de Sevilla (2014), con una tesis que obtuvo el premio Fernando Sainz de Bujanda concedido por el Instituto de Estudios Fiscales. Desde 2018 trabaja como Profesor Ayudante Doctor en la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Previamente estuvo vinculado a la Universidad de Sevilla, donde participó en proyectos vinculados con el sistema de fuentes y la técnica normativa como «La técnica normativa en los ámbitos estatal, autonómico y comunitario», financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación, y el Proyecto de excelencia de la Junta de Andalucía «Orientaciones sobre la utilización por las Comunidades Autónomas del Decreto-Ley en materia financiera y tributaria».

#### SERGIO SANZ GÓMEZ

Psicólogo sanitario e investigador. Máster en Psicología General Sanitaria y Doctorando en Investigación Clínica. En su vertiente académica, es consultor de diferentes grupos de investigación en materia de psicología de la salud y estadística aplicada a las ciencias sociales y humanas. Desde 2018 colabora con Health & Territory Research (HTR), grupo de investigación del Departamento de Geografía Física y Análisis Geográfico Regional de la Universidad de Sevilla, un equipo multidisciplinar de ámbito internacional de Geografía de la Salud, y desde 2014 con la línea de Suicidología del Grupo de Investigación de Psiquiatría Infanto-Juvenil (GAIIJ) del Departamento de Psiquiatría de la misma facultad.

#### PABLO ORTIZ BARQUERO

Graduado en Sociología, Graduado en Ciencias Políticas y de la Administración (UPO, 2016 -con Premio Extraordinario-) y Máster

en Sociedad, Administración y Política (UPO, 2017). Ha recibido el Premio a la mejor trayectoria académica en Ciencias Políticas y de la Administración por la Academia Andaluza de Ciencias Sociales y Medio Ambiente (2017). Actualmente es investigador predoctoral en el Departamento de Sociología de la UPO con una ayuda del programa FPU del Ministerio de Educación y realiza su tesis doctoral sobre la ultraderecha en España.

#### ANTONIA MARÍA RUIZ JIMÉNEZ

Licenciada en Historia Contemporánea (UMA, 1994) y Doctora en Ciencias Políticas y de la Administración (UAM, 2002). Profesora Titular de Universidad en el Departamento de Sociología de la UPO, con dos sexenios de investigación reconocidos por la CNEAI, ha publicado diferentes artículos en numerosas revistas con revisión por pares sobre cuestiones relacionadas con la sociología política y el nacionalismo. Entre sus publicaciones recientes se incluyen artículos en *Revista Española de Sociología* (2017), *Papers* (2017), *Política y Sociedad* (2017), *Empiria* (2015), *South European Society and Politics* (2012 y 2015) y *Análise Social* (2018).

#### MANUEL TOMÁS GONZÁLEZ FERNÁNDEZ

Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología (UCM, 1990) y Doctor en Ciencia Política y Sociología por la UNED, habiendo recibido el premio extraordinario de doctorado por esta universidad en el año 2000. Profesor Titular de Sociología desde 2002, ha desarrollado su labor docente e investigadora en la UCM, como personal investigador entre 1991 y 1994, en UVIGO -entre 1995 y 2006- y en la UPO, de la que es profesor actualmente. Sus líneas de especialización son: sociología rural; desarrollo, territorio y medio ambiente; identidades territoriales y nacionales; sociología del deporte.

# INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

## Temas de interés

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

## Envío de originales

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

Es obligatorio enviar dos versiones: una **anonimizada** para facilitar la evaluación anónima del texto, y otra sin anonimizar.

## Tipos de originales aceptados

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

## Números monográficos

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

## Formato

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

## Título

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

## *Resumen*

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

## *Descriptorios / Palabras clave*

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

## *Tablas y gráficos*

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

## **Proceso de publicación**

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

## **Normas de citación**

### *Notas*

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

### *Citas bibliográficas*

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

(Bourdieu, 2000: 31)

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

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

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

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

### *Bibliografía*

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

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

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

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

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

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

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

### Monografías

— *Un autor*

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

— *Dos o más autores*

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

— *Libro en línea*

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

### Capítulos de monografías

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

### Artículos de revistas científicas

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

— *Revistas electrónicas*

Pifarré, M. J. (2013). Internet y redes sociales: un nuevo contexto para el delito. *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*, 16, 40-43. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=78828864004>.

— *Revistas electrónicas con DOI*

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

### Informes

— *Autor institucional*

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

— *Autor personal*

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

### Congresos

— *Actas*

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

— *Ponencias publicadas en actas*

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

— *Ponencias y comunicaciones en línea*

Durán Heras, M. A. (2014). Mujeres y hombres ante la situación de dependencia. Comunicación presentada en el seminario *Políticas públicas de atención a personas mayores dependientes: hacia un sistema integral de cuidados*. Disponible en: [http://www.imserso.es/InterPresent2/groups/imserso/documents/binario/mujereshombres19\\_21 mayo.pdf](http://www.imserso.es/InterPresent2/groups/imserso/documents/binario/mujereshombres19_21 mayo.pdf).

### Tesis

— *Publicadas*

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

— *Inéditas*

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

### Artículos y noticias de periódicos

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

— *Sin autor*

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

### Blogs

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

### Foros electrónicos, listas de distribución

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

### *DOIS*

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

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

### **Derechos de autor**

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

Los autores cederán también a la REP los derechos de comunicación pública para su difusión y explotación a través de intranets, internet y cualesquiera portales y dispositivos inalámbricos que decida el editor, mediante la puesta a disposición de los usuarios para consulta *online* de su contenido y su extracto, para su impresión en papel y/o para su descarga y archivo, todo ello en los términos y condiciones que consten en la web donde se halle alojada la obra. A su vez, la REP autoriza a los autores de los trabajos publicados en la revista a que ofrezcan en sus webs personales o en cualquier repositorio de acceso abierto una copia de esos trabajos una vez publicados. Junto con esa copia ha de incluirse una mención específica de la REP, citando el año y el número de la revista en que fue publicado el artículo o nota de investigación y añadiendo, además, el enlace a la web de la REP.

### **Plagio y fraude científico**

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

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

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

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







