



Rev. española de ciencia política

v. 52 (Marzo 2020)

Artículos

Framing populism in France through the 2017 presidential election speeches by the leading candidates.....p. 13-36

Pablo Ribera, José I. Díaz

Análisis y efectos de la propaganda yihadista en los medios de comunicación en España (2016-2019)p. 37-58

José Manuel Moreno-Mercado

Aproximación al pensamiento político de Donald Trump: ¿es el presidente de Estados Unidos populista?.....p.59-83

Alfredo Ramírez Nardiz

No es la economía, estúpido. La evolución del perfil del desafecto español pre y postcrisis...

p. 85-120

Adrián Megías

Monarquía y opinión pública en España durante la crisis: el desempeño de una institución no responsable bajo estrésp. 121-145

Antonio Garrido, M. Antonio Martínez, Alberto Mora

Autoridad política y cambio de política pública: política de agua y saneamiento en Ecuador desde el enfoque de redes de política.....p. 147-175

W. Santiago Albuja-Echeverría, María Belén Albornoz

Reglas informales y centro de gobierno: la reforma de las políticas de infancia en el presidencialismo chileno (2014-2018).....p. 177-198

Joaquín Rozas-Bugueño, María P. Martín-Münchmeyer

Recensiones

Pensamiento federal español y otros estudios autonómicos / Juan J. Solozabal Echavarria.

Madrid: Iustel, 2019, 606 pp.p. 201-204

Luis Moreno

Nacionalismo y federalismo. Una aproximación desde la teoría política / Ramón Máiz. Madrid,

Siglo XXI, 2018, 503 ppp. 205-211

Carmelo Moreno

Cuerpos marcados. Vidas que cuentan y políticas públicas / Silvia López y R. Lucas Platero (eds).

Barcelona: Bellaterra, 2019 260pp.....p. 213-218

Jone Martínez-Palacios

La política siempre ha sido cosa de mujeres: elecciones y protagonistas en Chile y la región /Lucía

Miranda Leibe y Julieta Suárez-Cao (eds.). Santiago: FLACSO-Chile, 2019, 142 pp.....p. 219-224

Florencia Olivares

Framing populism in France through the 2017 presidential election speeches by the leading candidates

El encuadre del populismo en Francia a través de los discursos de los principales candidatos en las elecciones presidenciales francesas de 2017

PABLO RIBERA

Masaryk University, Czech Republic

JOSÉ I. DÍAZ

Universidad Complutense de Madrid

Cómo citar/Citation

Ribera, P. y Díaz, José I. (2020). Framing populism in France through the 2017 presidential election speeches by the leading candidates. *Revista Española de Ciencia Política*, 52, 13-36. Doi: Disponible en: <https://doi.org/10.21308/recp.52.01>

Abstract

Populism has become a defining feature of European and world politics. During the last decade, major drastic changes in the political landscape have occurred, with France appearing as a singular example: none of the two candidates who made it to the second round of the presidential elections were from the traditionally dominant center-left and center-right parties. This paper analyzes the presence of populism in the political narratives by the main political contenders in the French presidential elections held in 2017. It does so through a discourse analysis of some of their most widely seen political speeches around the campaign, providing an overview of the different framing techniques used by each candidate and their degree and type of populism.

Keywords: populism, discourse analysis, France, elections, framing.

Resumen

El populismo se ha convertido en un rasgo definitorio de la política europea y mundial. Durante la última década, el escenario político ha sufrido cambios drásticos, donde Francia sirve de ejemplo singular: ninguno de los dos candidatos de la segunda ronda de las elecciones presidenciales

provenía de los tradicionales partidos de centroizquierda y centroderecha. Este artículo analiza la presencia de populismo en los discursos políticos de los principales candidatos en las elecciones presidenciales francesas de 2017. Para ello, se analizan algunos de los discursos de la campaña con más repercusión, mostrando una visión general de las diferentes técnicas de encuadre usadas por cada candidato y su grado y tipo de populismo.

Palabras clave: populismo, análisis del discurso, Francia, elecciones, encuadre.

INTRODUCTION

The idea of populism has gained ground in the political sphere over the years, often described as a discourse “technique” used by political leaders and parties alike to gather support from different social stratum. From Trump in the United States and Bolsonaro in Brazil, to current governments or relevant parties across the EU, populism is an ever-present element of their approach to politics. However, this idea is also often used as a proxy for demagoguery or as a political insult (Müller, 2016), grouping different political options and thus blurring the picture, instead of clarifying the analysis. And it is also generally used to describe political opponents (Albertazzi and McDonnell, 2008). The French presidential elections were no exception to this, with two outsiders reaching the second round of the elections, with Macron’s pro-European victory seen in the rest of the continent as a relief, in what felt as a near-miss for one of the core EU countries, which could have come under the rule of the far-right National Front. Populism had been a defining factor during the electoral process (Lazhortes, 2017; Ivaldi, 2018).

This article focuses on the rise of populist presidential contenders and the presence of populist discourses and strategies in certain political leaders’ speeches during the 2017 presidential election, given its special significance for the French political life (Kubicek, 2017). In addition, the article classifies the candidates in terms of the populist items and ideological frames that are attached to their positions. Therefore, the main question we seek to answer is twofold: first, which candidates are using populism and to what degree; and second, what is the dominant kind of populism. The analysis is based on the narratives employed in the political speeches delivered by the party leaders during the presidential run.

For this purpose, the article is structured as follows: section two addresses the theoretical background including an extensive literature review on the topic, together with the definition of frames used for the classification of populism. The methodology and case selection are explained next; followed by the discourse analysis itself in the fourth section. The discussion of the results and the conclusions are presented in the fifth section, where we answer the research questions.

THEORETICAL BACKGROUND

Populism

Populism, from the Latin word *populus* (people), has been analyzed for decades in its current form, but in modern political analysis, it appears in the United States with the Populist Party and the so-called *Narodniki* in Russia in the nineteenth century, both agrarian-based movements (Mudde y Rovira Kaltwasser, 2012). Academic research has departed from a plurality of perspectives to understand the contemporary use of the word —see, for instance, Havlík and Pinková (2012); Weyland (2017); Ostiguy (2017) and Mudde (2017). Some of them understand it either as a communication approach, a particular hierarchical structure, or a thin-centered ideology. However, in the first case the normative dimension of populism is missing, and in the second this structure might not be present (Pauwels, 2014). The third proposal, the ideational one (Mudde, 2017) is used in this paper, and it approaches populism as a thin-centered ideology: one where only certain items of the cosmology are present, but that requires one or more additional ideological points of view to complete the puzzle and offer a coherent vision, such as nationalism or socialism (Mudde and Rovira Kaltwasser, 2012; Pauwels, 2011, 2014), in which the *context* of the political arena is *framed* in a certain manner by populist politicians (Hawkins *et al.*, 2019).

To analyze the populist dimension in the parties, this paper draws from the Ideational Approach used by Hawkins *et al.* (2019), taking onboard the 4-item scheme used by Pawels (2011) from Mudde (2004, 2017) comprehending both communication and reality-shaping (normative) traits for populism: the existence of two homogeneous units (people and elite), the antagonism between the two, the centrality of the general will or pure sovereignty of the people, and the characterization of the people (the “common man”) as inherently good and the elite as inherently bad, a scheme widely used in academic literature (Stanley, 2008; Mudde, 2007; Muddle and Rovira Kaltwasser, 2013; Pauwels 2011; Hawkins *et al.*, 2019; Kriesi y Pappas 2015). This provides a clear-cut set of items to operationalize, finding which parties use populism and to what degree, as more practical breakdown of Laclau’s (2005) classical definition of populism. In this sense, it is important to consider that “the political discourse is by definition demagogic” (Charaudeau, 2005) and, thus, a certain degree of populism is to be expected in any political discourse.

Populism in France

There is extensive literature analyzing the phenomenon of populism in France from a variety of points of view —see, for instance, Dieckhoff (2018). A significant part of authors analyze the demand side (the voters) and are generally focused on the position of the National Front (Mayer, 2005; Mazzoleni *et al.*, 2003; Fieschi, 2004; Albertazzi y McDonnell, 2008), paired with the recurring topic of the change in the

composition of the electorate (Oesch, 2008). Examples of more contemporary analyses include the work of Ivaldi *et al.* (2017) and Birnbaum (2017) on the European scale; and Mudde and Rovira Kaltwasser (2012) and Kriesi and Pappas (2015) from a comparative perspective in which France is one of the cases. Specifically focused on the French elections of 2017 is the analysis of Ivaldi (2018) and Birnbaum (2017). These studies, in general, either depart from or conclude that the National Front (currently *Rassemblement Nationale*) is a far-right populist party, and some include Mélenchon's party, *La France Insoumise*, as a far-left or social populist party as well. However, these studies assume the populist nature of these two parties from the start, therefore leaving a research gap as to which can be truly considered and why.

Classification of populism

Populism revolves around the idea of people. However, the construction of the “people” within the discourse can adopt several forms, depending on who is included and who is excluded (and who is the elite against whom the people is defined). This can be seen in Reungoat (2010), Mudde (2007) and Mudde and Rovira Kaltwasser (2013), and is also included in the idea of “people” as an empty significant (Laclau, 1977). There are, in France, two cleavages upon which populism builds around: the social cleavage (including both the vertical division of social classes and the horizontal dimension of territorial division) and the collective identity one, where issues such as national identity or globalization can be found (Dieckhoff, 2018). How these cleavages are framed in the political discourse leads to a classification of the kind of ideology attached to populism (Hawkins *et al.*, 2019): concerning the construction of “people”, the academic literature has often pointed to a distinction between inclusive and exclusive populism (Mudde and Rovira Kaltwasser, 2013; McKean, 2016). This broadly refers to either a social or an ethnic idea of the people: in the case of inclusive populism, everyone who does not belong to the elite is part of people. In the case of exclusive populism, certain subgroups are excluded from the main group, namely immigrants.

Framing, according to Entman (1993), “can be defined as a process in which some aspects of reality are selected, and given greater emphasis or importance, so that the problem is defined, its causes are diagnosed, moral judgments are suggested and appropriate solutions and actions are proposed” (cited in Ardèvol-Abreu, 2015: 424). As Hawkins *et al.* (2019) explain, populist leaders frame the political context and turn it into a populist landscape, by activating and making salient latent populist attitudes in the public. For this purpose, the political arena and the larger context is reshaped with the mobilization of in and out-group identities, the dispositional attribution of blame, and the heavy use of emotional triggers. Political leaders, use these frames or narrative in their political discourse, supplying an interpretation of reality that helps us understand in what way he or she interacts with the electorate and what elements make up his or her political message.

Methodology and case selection

In order to identify the four relevant items of populism according to the ideational perspective, as well as inclusive/exclusive items, the leaders' speeches are studied using discourse analysis. While some of the dimensions of populism (particularly the references to the people and the elite) can be traced using more quantitative methods—see, for instance, Pauwels (2011) for content analysis—the centrality of the general will, and, in particular, the moral distinction of the dichotomy is more complex to grasp. In particular, because mention to certain issues is often veiled and indirect (Wodak, 2015) and also because these items can be framed by many other resources than mere word repetition. Candidates are analyzed case by case in their speeches, exploring their main narratives, cleavages, and presence of the items of populism and inclusive or exclusive traits. For a clearer analytical view, in the final chapter a table displays the different items in a comparative fashion.

Discourse analysis

Discourse here is contemplated as data that can be analyzed, that is, text in context, part of the process and action, and wider than text (Titscher *et al.*, 2000). Political discourse can be considered as part of the political process and as a form of political action: discourse has performative power over reality (van Dijk, 1997); it is both a frame in Goffman and Lakoff's terms. The phenomenon of populism is assumed in this paper from an entirely discursive reality, as the root of the populist concept (Mudde 2004; Laclau 1977). Therefore, the actual analysis of what political speeches say, identified as political discourse (van Dijk, 1997), is the most reasonable approach to carry out the discursive exercise per se, as can also be seen in the work of Wodak (2015) for the case of Populist Radical Right Parties.

In discourse analysis, the four defining items of populism have been traced, together with inclusive/exclusive traits, as well as the framing of reality within the discourse, to properly characterize the framing of the political context these leaders use, beyond their stated ideology. In this case, discourse analysis allows not only to find which topics are relevant—which can be obtained with other methods of content analysis (see, for instance, Rooduijn (2009)—but also how they are treated or discussed politically. This is a fundamental aspect to understand the ideological background of these parties and to detect the confrontational narrative that singles out populism. The analysis below displays, case by case, the particular approach to each item of the ideational approach, alongside the inclusive/exclusive traits and an overview of the general narrative structure. In particular, mentions of the people and elite as separate (and opposite) interests is analyzed, paying special attention to the dichotomic nature of the distinction, as well as of the presence of the moral consideration. The centrality of the general will and pure sovereignty is also mapped in the role

the people must play, as well as the presence or absence of “dangerous others” in the speeches, of cultural threats (such as Islam) or human groups (such as migrants).

Case selection

This paper focuses around the presidential run of 2017 and it analyzes political speeches by party leaders during this period. The choice of selecting public speeches over written works is solely based on the nature of the material: written speech is fertile in rhetoric figures and use of language, and it provides an insight into how political parties and speakers frame political life and society (Wodak, 2015). These materials are widely used in academic research for this purpose, including similar theoretical background for countries such as Germany, Netherlands, and Belgium (Pauwels, 2011), and France for different purposes, such as the work of Sini (2016) and Birnbaum (2017)

Eleven candidates obtained the necessary 500 or more signatures from elected officials to announce their candidacy. For reasons of relevance, the candidates analyzed are limited to five among those eleven: Marine Le Pen, Emmanuel Macron, François Fillon, Benoît Hamon, and Jean-Luc Mélenchon. They were the only ones present in each debate, were consistently viewed as the “most convincing candidates” in all polls (Europe1, 2017; ELABE, 2017; Micheau, 2017; Levy *et al.*, 2017; IFOP-Fiducial, 2017), the leading candidates in all polls

TABLE 1.
MATERIALS USED FOR ANALYSIS

Candidate	Political Party	Speech	Date
Marine Le Pen	Front National	Kitzheim	24/02/2018
		Lyon	01/06/2018
		Hénin-Beaumont	23/04/2017
Emmanuel Macron	La République en Marche	Paris	19/01/2017
		Porte de Versailles	10/12/2016
		Pavillon Gabriel	02/03/2017
Jean-Luc Mélenchon	La France Insoumise	Paris	24/04/2017
		Toulouse	16/04/2017
		Lille	29/03/2017
François Fillon	Les Républicaines	La Villette	29/01/2017
		Paris	01/03/2017
Benoît Hamon	Parti Socialiste	Bercy	19/03/2017
		Paris	29/01/2017

Source: Own elaboration.

(Ipsos, 2017), and were the five most voted candidates during the first round of the elections by a large margin. In particular, the choice of the respective group of speeches has followed an extensive revision of the electoral campaign, to find examples which are long enough to allow for a valid analysis while allowing the comparison, as they occurred during similar moments of the campaign or are directly related to it. Given access problems to material from Front National's leader, Marine Le Pen, we have analyzed, together with a speech from the electoral campaign, two speeches delivered by her after the presidential elections but directly related to them. The speeches have been selected regarding both their relevance—since all of them were central acts of the political campaign, with big audiences and widely watched online—and their availability for analysis.

ANALYSIS

The excerpts of speeches shown below include the source between brackets, which can be found in French in the Appendix, together with their online source addresses.

Marine Le Pen. Front National

National Front or Front National (from now on, FN), renamed Rassemblement national or National Rally in June 2018, has become a leading political force in French politics, gathering much of the nationalist and conservative votes, and whose candidate, Marine Le Pen, successfully reached the second round of the 2017 presidential elections.

In terms of narratives, the most distinctive feature of FN is the explicit acknowledgment of the divide that lies at the very heart of the movement and serves as the basis of their political strategy: the nationalist/globalist dichotomy. As Ms. Le Pen stated in one of her speeches, referring to her own candidacy and that of Emmanuel Macron's, who appears as FN's ideological rival: "These two lists are the two poles of the second round of the presidential election; these are the two ideological alternatives offered by the new national / globalist divide that has imposed itself in French political life" (Kintzheim).

Later she adds, in relation to the would-be "natural rival" of FN, the center-right *Les Républicaines*, a political force that held presidential office on various occasions, "the truth is that the national / globalist divide is going through the LR party and is fracturing it" (Kintzheim).

FN's nationalistic approach to politics is not new. However, while setting the political stage around this *cleavage*, Ms. Le Pen aligns her party with other politicians or political parties that question, from the nationalist-populist trench, the current state of globalization, such as Donald Trump. Through this, she also defines a discursive framework that combines other identity-based cleavages FN has resorted to in the

past, establishing a kind of continuity between the old nationalistic and populist approach of the former FN leadership and the anti-globalization, nostalgic stance of Marine Le Pen. “The people”, according to Le Pen, is thus inseparable from the historically and culturally built ‘the nation’, bearer of all virtues: “To rule is, on the contrary, to know there is a story behind people; there are affections, there are preferences, there are passions, there is pride” (Kintzheim).

And linked to it: “[...] Behind the fight of the nation, you know it my friends, there is one way of life, an art of life, values; there is our conception of humankind and the world, there is a high vision [...]” (Lyon).

This nation needs to find its way, and is directly under threat: “Our fight is that of the nation, of a nation that is at the moment at the meeting point between its glorious past and a promising future, as long as we know how to give it a soul, a vision, a direction. Our fight is that of the nation, a nation that took fifteen centuries to build but which can disappear in a few decades” (Lyon).

Le Pen positions herself as the next in a great line of leaders of the French people, while appealing to a “pure” yet indeterminate form of popular sovereignty: “On August 8, 1943, General de Gaulle reminded him in Casablanca: ‘The greatness of a people comes only from its people’. It is this principle which, during the 1500 years of its history, has shaped the France we love. It is this principle that I will implement. The gathering of the French people to which everyone aspires can be done only through the love of France” [Hénin-Beaumont].

This nation undergoes a massive struggle and risks disappearing, against an elite that could be called the “globalist” elite: mainly, the European Union, as we see below, depicted as the embodiment of nations’ woes, against which Le Pen clearly exemplifies: “[...] our business, I have told you, it’s France, and only France” (Lyon).

The elite is far away from citizens, and here she introduces the main local-global struggle, “that’s why we are also the party of proximity, of the local against the global” (Kintzheim). This dichotomy serves to put the concept of France (the idea of France as a nation or as a living society) against the European Union. This, too, lies at the core of the French far-right movement.

France, as a member of the European Union, is shown as been subjected to an imposed foreign logic, which takes the shape, in a nationalistic way, of affronts against the very nature of France. For instance, the European Union, claims the FN’s leader, has imposed France a territorial model that has fundamentally condemned the country and its territories. As Le Pen herself states: “Our dear Alsace, like our beloved Lorraine, is right in not wanting to be drawn into the absurd logic of uprooted regions that the European Union has imposed on a vassalized France, a territorial model [...] that comes from elsewhere and which does not correspond to anything at home. The government does not ignore the malaise created here by this institutional aberration” (Kintzheim).

It starts from detached politicians, unknown by the people, and finishes focusing on the European Union:

Who knows the president of the community who drained [qui a vampirisé] the powers of your mayor, reduced to the role of mere administrator of civil affairs? Nobody. Who knows the European commissioners who decide for 500 million Europeans what we eat, and soon perhaps what time we eat and even how we will eat? Nobody. At all levels, there is a power without a face and without a name, a totalitarian power intertwined in everything. I say it, the European Union, as it is conceived, is a totalitarian power that rules, orders, regulates (Kitzheim).

Here, Le Pen opposes an idea of France based on the principles of proximity, locality and citizenship, as well as a preconceived notion of a French-self, to the distant—yet apparently overwhelming—power of the European institutions and elites. She further emphasizes the local-global narrative by reiterating her party's commitment to local institutions, which are part of French past, and by discrediting unknown institutions and politicians (namely from the EU) who want to impose a foreign model over France, effectively ruling the country from afar:

We are proud of who we are, what our parents left us and what we will pass on to our children. This is why we are also the party of proximity, of the local against the global. This principle of proximity is valid [...] also for our institutions. We refuse to let ourselves be imposed a system where we produce ten thousand kilometers away from home and recycle 4.000 kilometers away. In the same way we refuse distant institutions from leaders that no one knows: now, the institutional evolution tends to distance power from the citizens (Kintzheim).

The nationalist-globalist divide takes the form of the contradiction between France and the EU or between France and the world. And in all cases, France is portrayed as a country whose sovereignty is questioned or that has fallen under foreign rule. The European Union is seen, then as a totalitarian regime, the incarnation of the globalist elite, depicted in the worst possible terms. The second item, the antagonist relationship between the two units, also appears in most speeches; as it is exemplified in this one, where the “peoples” of Europe are opposed to the European Union:

The EU is an organization without foundations, a space open to all migrations, a construction that has a universal vocation and does not take offense to see adherence of Asian countries, such as Turkey, or tomorrow Maghreb, like Morocco. Europe is the diversity of nations. The EU is levelling the peoples and cultures that make up Europe; it's their planned disappearance. Europe is a living and joyous reality. The EU is an artificial ideological creation, cold and hopeless. Europe is the values inherited from our Hellenic-Roman civilization and our Judeo-Christian culture. The EU is a trading area where money and the values of globalization of the market rule (Kintzheim).

In this fragment, the nations of Europe, the people, is once again depicted in a positive light against the elite, as a historical and cultural reality and as a community threatened by a globalist organization (the European Union) ruled by economic

interests, where migration is considered a part of a deliberate attempt to level all peoples and wipe out their culture. This antagonism is also reinforced by the constant use of language “us” (the people, the nation) against “them” (the EU, the globalists), for instance:

The European Union is not made by the people, but by the banks; it is not because one wears a grey suit and a tie that one acts with good intentions. The European Union does not defend our interests they are not builders, but speculators. Mr. Macron, a former banker, is comfortable in this world. He even proposes to save a Europeanist boat that has waterways on all sides from sinking (Kitzheim).

Last, the unmediated leadership and pure sovereignty of the people against the elites is seen in several forms, particularly during her last speeches of the election run, such as: “[...] it is time to free the French people from arrogant elites who want to dictate its conduct. Because yes, I am the candidate of the people. I appeal to all sincere patriots, wherever they come from, regardless of their background, regardless of their origins, and their vote in the first round, to join me” [Hénin-Beaumont].

All four items of a populist discourse are found throughout her speeches, with a clear moral distinction between people and elite in all references to them, and lead eventually to a fundamental question posed to the nation, born from this fundamental antagonism that already exists, in the midst of the presidential elections and the immigration and national security debates:

The French must seize this historic opportunity that rises. Because the big question in this election is a fierce globalization that endangers our civilization. The French have a very simple choice: we either continue on the path of total deregulation, without borders, and without protection, and therefore with relocations, unfair international competition, mass immigration, free movement of terrorists. This reign is that of money [roi argent]; Or we either choose France, with borders that protect our jobs, our purchasing power, our security, our national identity. You have the choice for change. The real one (Hénin-Beaumont).

Emmanuel Macron. La République en Marche!

Macron’s discourse is not based on the division between people and elite. It is rather a general proposal of collaboration among a diversity of people, beyond the common ‘honest working man’ simplification: “The renewal: these elections will allow the emergence of committed and talented personalities, elected locally, engaged, associated, retired people, students, civil servants, employees, entrepreneurs, liberal professions, farmers and self-employed. Diversity will be taken into account” (Paris).

And while he does suggest addressing the French without differentiation: “But no matter where we come from, because we know where we want to go together. The fight we want to lead, which is important for us. What we want is not to bring together

the left, it is not to bring together the right, it is to bring together the French! This is our project!” (Versailles).

He also acknowledges plurality, not only within the people as listed above, but also in levels of government, contradicting ideas of “pure sovereignty” and reinforcing the need for institutions that characterize liberal representative systems: “The Republic must be plural. We need the departments, these city-centers, we need these municipalities, public services [...]” (Versailles).

Instead of focusing on clear, dichotomic and moral divisions between us and them (people and elite), Emmanuel Macron proposes a political approach based on challenges. Like FN, Macron depicts France as a country that struggles in many fields, yet he shuns the divisions that, in FN’s view, have rendered France in that situation. In this regard, Macron, confident in France’s apparent exceptionalism, lists a series of issues that must be tackled in order to modernize the country: “[...] in a large country of the European Union which, for thirty-five years, has failed to solve the problem of mass unemployment. We are the only major European country in this situation. And at the same time, we are faced with new challenges: the digital revolution, the ecological and environmental transition, the terrorist threat, which are nowadays changing our daily life” (Pavillon Gabriel).

These transformations, as Macron himself states, are not the neoliberal British reforms of the eighties, but instead a contract with French citizens through which bring about radical change. Such an agreement would consist mainly on six *chantiers* or projects: education and culture, work society, economic modernization, security, democratic reform and the international agenda.

Throughout his explanation, Macron refers to them as challenge and insists on carrying them out with responsibility. The idea of a neatly defined political or social contract is a key feature in Macron’s discourse. He proposes the voter new faces in politics and tries to distance himself and his movement from traditional parties. There is also a commitment to eliminating the many conflicts of interest that have tarnished the French political life: “First —this is what we announced during the last days and weeks— a real strategy of moralization of public life. [...]. The project of moralization of public life that we will carry is, first of all, to eradicate the conflicts of interests which today, sometimes, too often, exist” (Pavillon Gabriel).

Political renovation is the main driver in Macron’s narrative, rather than nationalism or the ideological divide. This standpoint depicts a centrist, liberal approach to politics, where practicality is considered a political guideline. This is also seen with respect to the European Union. Macron sees the European Union not as a separate entity, but as part of the French national project and an essential component of his own political platform, *En Marche!* The European agenda is thus considered the cornerstone of Macron’s proposals: without Europe, there can be no political renovation or any response to France’s challenges: “Finally, it is obvious that Europe is at the heart of our project. As I said, many of the reforms that we propose in this project, and which I wish to carry out, are indispensable for France, but are expected at European level. We will not succeed in the world as it is today without a real European strategy

[...] to reconstitute the solidarity now lost within this area on the economic and social level” (Pavillon Gabriel).

And he devotes a large part of the discourses to this vision of Europe: “Europe is our best protection; it is our best shield in globalization. Europe is also our identity, what shapes us, our common dream” (Versailles).

Although centered on France, Macron provides a narrative more focused on solving political problems than defining a clear, identity-based political stance. The four items are clearly absent, with a narrative that is opposite to the dichotomic view of populism. Instead, an inclusive and encompassing vision of challenges to be solved collectively provides a rather different frame of the political context.

Jean-Luc Mélenchon — La France Insoumise

Mélenchon builds his discourses around political elements inherent to the political tradition of the Left. In general terms, Mélenchon’s speeches show a clear divide, one in which France and a combination of social movements stand together against economic and political elites, both national and European. He states, in this sense, that the Nation (which is used as a synonym with the people), the State and social rights —the backbone of the idea of France he wants to convey— are being attacked by neoliberal European policies and by the wealthy, especially the financial elite: “It’s not our people, it’s these programs. Here is [...] the universe under the leadership of finances and its relay in Europe, that is the European Commission. It is necessary to leave this treaty because it is them who impose this to you” (Lille).

Like Le Pen, Mélenchon finds in the European Union, and leaders like Angela Merkel, a liability for the future of France instead of an opportunity for national change (as opposed to Macron). This critique of the European Union is often followed or accompanied by a defense of France’s “militant” tradition, one shaped by left-leaning social struggles and resistance movements, both foreign and domestic. Moreover, this narrative usually emphasizes France’s rebellious past, the source of many social conquests: “Every people have their way of being and an accumulated collective culture. We, the French, built a State, this State was our strength in time [...]. It is around the State that we built our main collective victories, and which will make things better when leaving [sic], because things were in order. [...] It’s a chance for us to have the State secured for a long time” (Lille).

Mélenchon frames his speeches in the France-EU dichotomy, much like Le Pen, yet its content differs greatly from that of the nationalist political leader. Mélenchon uses the idea of France not as a form nationalistic affirmation opposed to the European project, but as a representation of the many political traditions that make up the French and international Left movements’ heritage. In this opposition, he builds the French people, akin to the nation, described as inherently good, in a clear messianic style of a “new dawn”: “We are the beautiful and generous France that begins each day under its motto: freedom, equality, fraternity! My beautiful country, my beautiful

homeland. And you, everyone, we can be proud of what we have undertaken and achieved. We are a conscious and enthusiastic force. [...] All of you, beloved homeland, you are a brand-new morning that is beginning to break” (Paris).

One of the key elements he points out in his speeches is the capitalist system, understood in a broad sense. Although he never actually defines capitalism in an analytical manner, he describes the changes it has gone through over the last few decades, especially in Europe. Mélenchon states that capitalism has developed in a way that is more prone to crises and leading to deeper social inequalities. Due to this, he criticizes the economic elite, who he claims demand greater sacrifices from the people: “These are the extremists of the market. The situation, they tell us, will recover if we save money. As we have been told for thirty years, there is a crisis and we must save money. [...] These people tell the people around them: we spend too much [...] France lives beyond its means” (Lille).

The political sphere, in Mélenchon’s worldview, has been influenced by the changes in the economy. The transition to neoliberalism has subjected public institutions to private entrepreneurial interests. It is also common to see Mélenchon describe the European Union as a tool that implements socially regressive policies. Furthermore, Mélenchon’s proposal of establishing the Sixth French Republic is shown as a form of breaking away from the capitalist power structure in France, calling for direct and “real” democracy: “The time has come for a government of ecological responsibility towards humanity, a government of social responsibility, a government of democratic responsibility, which gives the people the right to reconstitute itself through new institutions [...] it’s the Sixth Republic and her right to permanently control those who appointed her” (Toulouse).

He is addressing the people, the working France that wakes up every morning, linked to republican values, as he conceives them. This characterization of the people is reinforced through the speech, as can be seen below, when the opposition with the elites is drawn. The elite is outlined in a clear negative light, linked to the capitalist system commented above, complementing the antagonistic existence of the two units with their moral distinction: “Of course, by then, mediocrats and oligarchs are jubilant. Nothing is so beautiful for them as a second round between two candidates who approve and want to extend, both, the current institutions” (Paris).

And is fundamentally opposed to the interests of the people, as the benefits one group obtains are detrimental to the other: “If you have none of this, it’s because there are others who take advantage of it for you. Because these shameless people prefer to pay themselves dividends instead of investing, proof that they are stupid” (Toulouse).

Including the interaction with the public for this antagonism, where the elite is depicted as the “masters of the Earth”: “Where is the people’s freedom, who did not want this austere European treaty and into which you forced them? The important ones, the powerful ones, the masters of the earth, you have reasons to be nervous, listen to them!” (Toulouse).

Mélenchon directly questions the elite after the public screams *dégagez, dégagez* (go away). Nevertheless, during all these parts of his discourse, he does not use a classical

separation in social classes (despite some assimilation of working class and the poor), rather using in its place the populist empty signifier. Pure sovereignty of the people can be seen in extracts like this one, where an argument for direct democracy is made: “See how freedom, starting from the individual, is transformed into a program that protects it, then spreads into a system of institutions and political relations and crowns itself in the nation. There is no doubt about what is proposed. The program does not hide it: I am a separatist. I propose the sovereignty of the people to be fully restored in all areas” (Toulouse).

However, there are no particular traces of the unmediated leadership indicating a common trend in the left where monolithic or personalistic leadership is not particularly approved (or made explicit).

François Fillon. Les Républicaines

The conservative candidate’s discourse is fundamentally based on the idea of France and on French identity and values. It starts off from a common premise, often seen in other candidates: the apparent frailty of the country. Fillon develops a narrative in which the French people, considering the moral and social challenges the country faces, should commit to serving the country and thrive in such endeavor without expecting anything in return. As the candidate explains: “France does not ask anything from us. We owe her everything. To serve her, we will need courage, will and friendship, and none of this is missing. The challenges are immense. What do we see around us? [...] A country without a leader” (La Villette).

Facing the country, he positions himself as the personal leader of the French people, committing himself entirely to the cause: “To you, I swear to give all that a patriot can give to his country. I will give you everything: my determination, my courage, my will to win” (La Villette).

A further link is stressed during his March speech, when the first voices appear calling for him to be brought to justice, as he uses this duty and need to serve France as the reason to continue the political campaign: “France is greater than us. Greater than my mistakes. Greater than the biases of a large part of the press. Greater than the excitement of opinion itself. And it is because I am totally determined to serve France that I will oppose, with all my strength, that chance or calculation decide its fate and the future of the French amidst a decisive consultation” (Paris).

These people are described as a single entity, one with the leader, akin again to the nation. He describes the people as bearer of virtues and linked again to him, as he comes directly from it: “I am a candidate for the presidential election for France. I am not a marketing product, my word is not whispered by the microcosm, [...] I want to embody the pride of a nation that cannot be defeated. I speak to all French people. There are no right-wing against left-wing people. There is only one people” (La Villette).

And in another fragment, he delves deeper into the “honest working man” idea of the people, always connected to him: “I like France and the French. I came across faces [...]. I did not forget anything. I have not forgotten the courageous words of this

farmer who works 70 hours a week for 800 euros per month. I remember the testimony of this French officer, on a mission in the Sahel, who told me how his company had rebuilt a destroyed school in a village” (La Villette).

From the digital revolution to climate change and Trump’s presidency in the United States, France is portrayed as a country that must withstand a period of uncertainty in order to remain a strong, sovereign nation in an ever-changing world, with constant remarks to the centrality of the general will: “Our only room for maneuver lies in our ability to come together, to work more, to work together, to seize all the scientific and technological potentialities of which the French spirit is capable. Our room for maneuver is in our inflexible desire to be sovereign, listened to and respected around the world” (La Villette).

Fillon, in light of this, describes a series of reforms that aim to modernize France and, as he claims: “Free the activity of all sectors which have been blocked by fiscal and regulatory bludgeoning” (La Villette).

More specifically, his proposals are mainly centered around the economy, job conditions and public administration, areas that, according to Fillon, are governed by rigid, bureaucratic institutions.

In his speech, the elites are not necessarily opposed to the people, but as part of the same people and are expected to cooperate in this road to reform, whether rich and poor, workers and company-owners: “But I also know that we will need everyone, that I will have to serve everyone, and believe me, I am ready. I reject these unnecessary divisions that many of my competitors draw. Let us not oppose the rich to the poor, the entrepreneurs to the workers, the believers to the agnostics, those who have chosen France and those who have inherited it” (La Villette).

Meanwhile, the European Union is illustrated rather ambiguously, as an entity to be reformed and shaped according to France: “Europe must be for France an amplifier of sovereignty. I do not speak of technocratic Europe with its Byzantine norms. I am talking about the Europe of nations, [...] I want ‘Europe but with France at the front’, as Philippe Séguin said” (La Villette).

One final component of Fillon’s narrative is France’s identity, which in part becomes a projection of France in the world. Fillon sets out to reinforce national unity, because he understands France as a unitary entity with a single culture, as opposed to a mere sum of parts. This inner unity involves in this case assimilation for immigrants: “I name things. I name the problem we have with radical Islam [...]. I want to reduce immigration to a bare minimum, by organizing it by quotas, according to our economic needs and our integration capacities. Immigration without integration, without assimilation, must be stopped. In the French Republic, foreigners have duties before claiming all rights” (La Villette).

Adding to this, and in line with the general climate against the political class, he points out the “old politics”, a sort of elite, a political caste that lives out of the effort of the hardworking Frenchmen and women.

While Fillon does not define an essentially dichotomic political and social sphere between the people and the elite as such, he does characterize every other political

option as part of the same group, by calling them (from LFI to the FN) different shapes of the political left: “The first left-wing, the pure and hard left, red as the reds, we all know it. It’s Mélenchon, the Fidel Castro of YouTube. [...] The left n° 2, we also know it, it is the socialist left, [...]. The left n° 3, we know him less. It is Macron. He says he has a project; I’m waiting for him to show it! [...] And then there is the left n° 4 [...]. It’s the National Front. It is the program of the Communist Party of the 70s or of the Popular Front!” (La Villette).

This type of classification has a clear anti-establishment message (Pauwels, 2011), displaying the logic of the political campaign where differentiation is needed, but also a “populist displacement” of the discourse (Mudde, 2004). Fillon, despite the electoral campaign, displays a populist message, where he, as leader from and of the people (which includes what others might call elites) fights against the political class and the immigrants who challenge the essence of France. While not as populist as Le Pen, he clearly (with more strength on some points than others) adopted a populist approach to the elections.

Benoît Hamon. Parti Socialiste

The Parti Socialiste presidential candidate, Benoît Hamon, develops a discourse around three fundamental elements: French national identity, republicanism and the French socialist tradition. In Hamon’s case, French history is the discursive thread that ties together the candidate’s narrative, allowing him to create a frame where republican values are inseparable from democratic socialism. Particularly, socialism is shown as the continuation of the French republican tradition. This is clear when he states that the political Left will make a difference in the election, ultimately winning the political bout, as it is a force of progress that has been determinant in shaping modern France:

So we wanted this day to reflect the change we bring: fraternal, happy [...]. I came to tell you that the left can win, that it must win. Because what is at stake here is not the destiny of a single man. The left is the breath that comes from afar, from the heart of the struggles that shaped ourselves as French people, as Republicans, as socialists. I present myself before you accompanied by a long procession of struggles, ideals, heroes. I present myself before you with our dead and their message of life [Bercy].

The Left, as mentioned, is conceived in Hamon’s speech as a key component of France’s political history. Yet it is also a political identity of its own. He does not necessarily construct a single unit of “people” throughout the discourse, as it is mostly directed towards the “political leftists”. This can be seen in some excerpts where he proposes the need to return to the ground in a struggle for direct democracy against the right-wing: “We, the left, have given too much ground to the ‘declinists’, to the reactionaries, to the partisans of withdrawal and rejection. We did not know who we were anymore” [Bercy].

This way, Hamon defines the Left both as a political force and as a collective identity. These two ideas coexist throughout his speech and by combining them, the candidate tries to evoke a sense of pride and belonging to a greater political project.

As mentioned, the idea of the Left is shown as a general narrative or frame with significant political meaning, as it is linked with democratic values and to the republican institutions of France, as well as to the Nation's history. However, this traditional approach to the political left combines with the more encompassing concept of "citizens", who should overtake the political elite and replace it, fighting in the process for direct democracy, and highlighting the centrality of the general will and pure sovereignty of the people, another common feature of social populism: "To the citizens, the Republic will say: 'act!' You, citizens, are often more loyal to the spirit of the Republic than to your leaders, so become your own leaders, because that is the spirit of 'democracy with all its consequences' that we want. [...] Citizens, today you have the political class you deserve, so replace it, take power!" (Bercy).

In the lines above, however, he suggests a rather unusual idea when compared to other leaders and political speeches in general ("citizens, today you have the political class you deserve"), making the people co-responsible for the situation instead of being passive agents under the sway of an extractive elite.

Additionally, Hamon's republican Left allows him to define the Republic-enterprise divide, whereby he confronts this idea to that of a country controlled as if it were a private company. Concerning this, he criticizes the austerity policies implemented by both the French government and the European Union, which he deems favorable to corporate interests. Hamon outlines an elite composed largely of multinational companies, the rich, and traditional political parties, in a clear negative manner: "If I carry the torch of the left, it is to relight the flame of the Republic. I first want to say it solemnly: the party of money has too many candidates in this election. [...] Money has its grip on this election. It tells us, as Guizot did under the Restoration: 'enrich yourself!'. The others think: 'enrich us!'" (Bercy).

In this political landscape, the economic elite have their own candidates to the presidency, but they are all essentially the same people. Hamon then continues with a negative depiction, as he defines this elite in an antagonistic role vis-à-vis the people:

You know them, these well-informed people, noble, especially among themselves [...]. These sophists who explain to us that the answer to the social crisis is a little less Labour Code, the response to the ecological crisis is a little more nuclear, the response to the democratic crisis a little more cult of the providential man. [...] These people who sneer when we talk about a European budget treaty or a contribution to the added value of robots, and who are embarrassed when these ideas are supported by a world-renowned economist, Thomas Piketty, and a successful global entrepreneur, Bill Gates (Bercy).

Within this dichotomy, the States collides with "money" and the question rises as to each one's political allegiances, stating clearly that the two groups have conflicting,

incompatible interests: “No one can serve two masters, the Republic and money. The people and money. France and money. [...] I think only of the greatness of our country. They think only of power; I think only of my duty. They are the candidates to achieve their own destiny or secure their future. I will be President to prepare our future” (Bercy).

While a staunch defender of the republican system, Hamon acknowledges the Left’s historical commitment to reform. He, like Mélenchon, stands for the establishment of the Sixth French Republic, which should, in light of his description, serve as an example to the world: “Today I remembered we have an objective, from which nothing and no one will turn us away: a benevolent Republic, the first powerful social-ecological Republic, whose message will be heard again” (Bercy).

The new Republic that Hamon sketches gathers many a common principle of modern-day progressive movements; it is a system that would stand for justice, ecology and fraternity. This is a corollary to Hamon’s proposals, as his platform is founded on combating fatalism within the left political spectrum. In this sense, he explicitly rejects the idea of unmediated leadership, supporting instead a cooperative proposal for this endeavor: “I said it and I confirm it, I do not believe in the providential man. I do not pretend to hold the truth, I leave it to philosophers and people of faith. I always prefer the ‘we’ to the ‘I’” (Paris).

Hamon uses to some degree all four items of discursive populism, but the definition of people is ambiguous, at times encompassing the whole of French population (citizens) and at times referring to the political left, while acknowledging different classes and groups instead continuously addressing the people. More importantly, he addresses the people as co-responsible of the current situation, rather than just blaming the elites, which nonetheless are depicted as a collusion of rich companies and an established political class. This becomes a crucial opposition in his narrative, taking Hamon closer to the grounds of social populism. However, the position of the leader as the sole mediator is only partially used, as in some occasions he refers to notions of collective leadership, while nevertheless the centrality of the general will is consistently dominant. Notably, he does not include the European Union as part of the elite, just some of their austerity policies.

DISCUSSION AND CONCLUSIONS

Table 2 in next page summarizes the findings of the analysis in a comparative way. These findings are discussed in detail below.

Using the degree of populism as a defining trait, the speeches display interesting variations through the traditional left-right divide. Mélenchon and Le Pen are, in theory, at opposite sides of the ideological spectrum. However, and leaving immigration aside, their discourses mirror each other beyond the high degree of populist narrative displayed by both candidates. Fillon and Hamon occupy intermediate positions, appearing a softer version of the previously mentioned candidates. The outsider, in

TABLE 2.
COMPARATIVE ANALYSIS OF LEADERS' SPEECHES

Leader	People and Elite as composing elements of society	People-Elite Antagonism	Pure sovereignty of the people	Moral distinction (good v evil)	Inclusive v Exclusive	Degree of populism
Le Pen	Yes, the French people/nation —culturally homogeneous—and the globalist elites (French and foreign)	Yes, one is the natural enemy of the other	Yes, pure yet undefined form of people's direct rule.	Yes, the French nation as inherently virtuous and globalist elites as evil)	Exclusive (threat of migrants and Islam)	High (exclusive)
Macron	No, heterogeneous French people (that is, French people from different backgrounds)	No, cooperation among the different groups towards a common goal	No considers the importance of institutions, elites, and procedures	No, the discourse is not structured in good v evil	Inclusive (no 'cultural' or 'different' threat)	None
Mélenchon	Yes, French nation —republican—and globalist, capitalist elites	Yes, fundamental contradiction between the two	Yes, supports people's direct rule, 'reclaiming' their power	Yes, people, honest working people, against corrupted, exploitative elites	Inclusive (people v elite without cultural threats)	High (inclusive)
Fillon	To some degree, French people and the leader against the political class, but nevertheless the 'elite' is described as being part of different groups	To some degree the people and the political class face each other, with the former being led by the candidate himself. The elite are not necessarily opposed to the people	Yes the people, in a broad sense, along with the political leader are to work together to carry the reforms France needs	To some degree the people and the leader are virtuous, hardworking while the political establishment is deemed old and distant from the French people.	Exclusive French people (from different backgrounds) is considered the essence of France. The political class and immigrants do not represent the French national project	Medium (Exclusive populism with a strong people-leader link)
Hamon	To some degree, heterogeneous people, divided by ideological positions, but elite separated from the people	To some degree, the divide is from the Left, as a political force as well as a collective identity against political elite and economic powers	Yes, People should overtake the political elite through the process of direct democracy	To some degree, Left as a positive force v traditional parties and economic powers which are seen as negative, extractive forces.	Inclusive (Based on progressive and republican values)	Low (Cooperative more traditional leftist rhetoric)

Source: Own elaboration.

terms of the content of his discourse, is clearly Macron: the narrative built throughout his speeches barely displays any trait of populism, despite the heavy use of rhetorical figures. This is also seen from the ideational standpoint of how the context is framed: the use of cognitive tools such as blame attribution, emotional triggers and in- and out- group identity mobilization is clearly dominant in both Mélenchon and Le Pen. Nevertheless, a major difference arises here: the limits of what constitutes the people are much broader in Mélenchon's inclusive populism, while Le Pen clearly defines "dangerous others" that are excluded from the people-elite dichotomy.

Marine Le Pen's discourse combines an exclusive form of populism—one that confronts the people with the elite—with a nationalistic, radical republican, "right to be different" narrative. In her discursive approach to politics, Le Pen brings up key issues such as national sovereignty and immigration, which serve as the groundwork of her own political campaign. Mélenchon mirrors Le Pen's discourse in populist terms and shares similar considerations as to the collusion of the globalist elite and the European Union and the exceptionality of the French nation. However, he considers immigration as a positive aspect and does not include the "dangerous others". In addition, he pays attention to the capitalist economic system, as he considers it a source of social inequalities and democratic deficits. Le Pen and Mélenchon constitute the most populist candidates, and they respectively represent two clear forms of populism: namely, exclusive national-populism and inclusive social-populism. In spite of this, and as mentioned above, their narratives have many common elements; and their discourses are framed on similar terms, excluding the perspective on immigration.

Fillon, who relates a liberal-conservative speech, also creates a certain discursive division in which hard-working French people are crippled against a crooked political class (which includes every and each one of the other parties), while at the same time demand collaboration to the elites. The strongest populist item in his speech is the unmediated leadership; most probably following the Gaullist tradition. Interestingly enough, he also devotes a large part of the speech to immigration, Islam and the threat to French identity, portraying the European Union ambiguously as something to be reformed in order for it to serve French interests. As for Hamon, despite being from the same party of the then incumbent president François Hollande, he uses some degree of populism. However, populist elements are much less present than in Mélenchon's or Fillon's speeches. Instead, he has other striking parts, such as the call for the People's responsibility. Being a moderate version of Le Pen, Mélenchon and Fillon, Hamon fulfils the items to be a national-populist and exclusive leader, but they are not as dominant as in Le Pen's case. Hamon could thus be described as somewhat social-populistic, but like Fillon, the confrontational narrative is not the defining issue of his speeches.

Emmanuel Macron, as stated above, stands as the clear outsider of the populist *zeitgeist* of the elections. He builds his narrative around the different challenges that France faces, and while he addresses a political class and expects his grass-root movement to surpass it, he also expects the elites to cooperate with the people; and the European Union is seen as a positive actor and a key aspect of the discourse. The discourse, focusing on the mentioned challenges and around traditional liberal issues,

does not intend to create a dichotomic, contentious political space, but a mostly inclusive and in-group mobilization and the use of emotional triggers (which are otherwise common in campaign) as main populist framing markers.

In all candidates but Macron, populism is a common feature and present at a high level, including the two candidates from the traditionally dominant center-left and center-right. It is not clear if this might be due to the need of distancing themselves from Hollande government (in the case of Hamon), because there has been a general “populist displacement” of public discourse, or both. While Mudde (2004) argues that populism is contagious, a research by Rooduijn *et al.* (2014) points out the opposite, particularly in the case of France. Equally noticeable is Macron’s success, whose narrative differs fundamentally from the rest of leader’s, by being by far the least populist candidate. This contrasts with claims in the media of Macron being a representative of some sort of “mainstream populism” (see Muller, 2018).

As the research quoted here focused on electoral speeches, it would be interesting to test if there has been indeed a populist contagion of other parties in the last elections, how far back this trend can be found in parties that traditionally were not considered populist, and what other factors contributed to these high levels of confrontational, populist organization of political narrative across the French political spectrum.

References

- Albertazzi, Danielle and Duncan McDonnell (eds). 2008. *Twenty-first century populism*. London: Palgrave MacMillan. Available at: <https://doi.org/10.1057/9780230592100>.
- Ardèvol-Abreu, Alberto. 2015. “Framing o teoría del encuadre en comunicación. Orígenes, desarrollo y panorama actual en España”, *Revista Latina de Comunicación Social*, 70: 423-450. Available at: <https://doi.org/10.4185/RLCS-2015-1053>.
- Birnbaum, Pierre. 2017. «Les ‘gens’ contre ‘l’oligarchie’ : le discours de La France insoumise», *Cités*, 72 (4): 163-173. Available at: <https://doi.org/10.3917/cite.072.0163>.
- Charaudeau, Patrick. 2005. *Le discours politique. Les masques du pouvoir*. Paris: Vuibert.
- Dieckhoff, Alain. 2018. *Populisme, mode d’emploi*. Les Dossiers du CERI, SciencesPo, February 2018. Available at: <http://bit.ly/2vt1CMA>.
- ELABE. 2017. *Débat : Le plus convaincant. Sondage ELABE pour BFMTV*. Études & sondages, 21-3-2017. Available at <http://bit.ly/2vuNti0>.
- Entman, Robert M. 1993. “Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm”, *Journal of Communication*, 43 (4): 51-58 Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1993.tb01304.x>.
- Europe1. 2017. «Premier débat de la présidentielle : TF1 et LCI recevront les cinq principaux candidats le 20 mars», *Europe1*, 16-5-2017. Available online at: <http://bit.ly/2TUsM8q>.

- Fieschi, Catherine. 2004. *Fascism, Populism, and the French Fifth Republic: In the Shadow of Democracy*. Manchester: Manchester University Press.
- Havlík, Vladimír and Aneta Pinková. 2012. "Seeking a Theoretical Framework: How to Define and Identify Populist Parties?", in Vladimír Havlík (ed.), *Populist Political Parties in East Central Europe*. Brno: Muni Press.
- Hawkins, Kirk A., Ryan E. Carlin, Levente Littvay and Cristóbal Rovira Kaltwasser (eds.). 2019. *The Ideational Approach to populism. Concept, theory and analysis*. New York: Routledge. Available at: <https://doi.org/10.4324/9781315196923>.
- IFOP-Fiducial. 2017. *Rolling 2017. L'élection présidentielle en temps réel*. Available at: <http://bit.ly/2TUeoNu>.
- IPSOS. 2017. *1^{er} Tour sociologie des électeurs et profils des abstentionnistes*. Available at: <http://bit.ly/3d5NTfq>.
- Ivaldi, Gilles. 2018. "Populisme et choix électoral. Analyse des effets des attitudes populistes sur l'orientation du vote", *Revue française de science politique*, 68 (5): 847-872.
- Ivaldi, Gilles, Andrej Zaslove and Agnes Akkerman. 2017. *La France populiste ?* Note de recherche ENEF/Sciences Po-CEVIPOF, 30. Available at: <https://doi.org/10.3917/rfsp.685.0847>.
- Kriesi, Hanspeter and Takis Pappas. 2015. *European Populism in the shadow of the great depression*. Colchester: ECPR.
- Kubicek, Paul. 2017. *European Politics*. New York: Routledge. Available at: <https://doi.org/10.4324/9781315616919>.
- Laclau, Ernesto. 1977. *Politics and Ideology in Marxist Theory: Capitalism, Fascism, Populism*. London: NLB.
- Laclau, Ernesto. 2005. *La razón populista*. Madrid: Fondo de Cultura Económica de España.
- Lazhortes, Frédéric. 2017. "La présidentielle 2017 ou la fragilité du lien démocratique", *Études*, 4: 43-54.
- Levy, Jean-Daniel, Pierre-Hadrien Bartoli and Justine Ducroz. 2017. *Enquête post 1er débat de l'élection présidentielle de 2017*. Harris Interactive. Available online at: <http://bit.ly/2IU1ad6>.
- Mayer, Nonna. 2005. "Radical Right Populism in France How much of the 2002 Le Pen votes does populism explain?", paper presented at the *Symposium Globalization and the Radical Right Populism*, 11-12 April, Beersheba, Israel.
- Mazzoleni, Gianpetro, Julianne Stewart and Bruce Horsfield (eds.). 2003. *The Media and Neo-Populism: A Contemporary Comparative Analysis*. Westport: Praeger.
- McKean and Benjamin. L. 2016. "Toward an Inclusive Populism? On the Role of Race and Difference in Laclau's Politics", *Political Theory*, 44 (6): 797-820. Available at: <https://doi.org/10.1177/0090591716647771>.
- Micheau, Frédéric. 2017. «Les réactions au premier débat entre les candidats à l'élection présidentielle», *Le Point*. Available online at: <http://bit.ly/3d5fs8D>.
- Mudde, Cas. 2004. "The Populist Zeitgeist", *Government and Opposition*, 39 (3): 541-563. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2004.00135.x>.

- Mudde, Cas. 2017. "Populism: an ideational approach", in Paul Taggart, Cristóbal Rovira Kaltwasser, Pierre Ostiguy and Paulina Ochoa Espejo (eds.), *Oxford Handbook of Populism*. Oxford: Oxford University Press.
- Mudde, Cas and Cristóbal Rovira Kaltwasser (eds.). 2012. *Populism in Europe and the Americas*. New York: Cambridge University Press. Available at: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139152365>.
- Mudde, Cas and Cristóbal Rovira Kaltwasser, 2013. "Exclusionary vs. Inclusionary Populism: Comparing Contemporary Europe and Latin America", *Government and Opposition*, 48 (2): 147-174. Available at: <https://doi.org/10.1017/gov.2012.11>.
- Müller, Jan-Werner. 2016. *Qu'est-ce que le populisme ? définir enfin la menace*. Paris: Premier Parallèle. Available at: <https://doi.org/10.3917/apdem.043.0005>.
- Müller, Jan-Werner. 2018. "El populismo cívico de Macron", *El Mundo*, 13-12-2018. Available at: <http://bit.ly/2IS6zBK>.
- Oesch, Daniel. 2008. "Explaining Workers' Support for Right-Wing Populist Parties in Western Europe: Evidence from Austria, Belgium, France, Norway, and Switzerland", *International Political Science Review*, 29 (3): 349-373. Available at: <https://doi.org/10.1177%2F0192512107088390>.
- Ostiguy, Pierre. 2017. "Populism: A socio-cultural approach", in Paul Taggart, Cristóbal Rovira Kaltwasser, Pierre Ostiguy and Paulina Ochoa Espejo (eds.), *Oxford Handbook of Populism*. Oxford: Oxford University Press. Available at: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198803560.013.3>.
- Pauwels, Teun. 2011. "Measuring Populism: A Quantitative Text Analysis of Party Literature in Belgium. Journal of Elections", *Public Opinion and Parties*, 21 (1): 97-119. Available at: <https://doi.org/10.1080/17457289.2011.539483>.
- Pauwels, Teun. 2014. *Populism in Western Europe: Comparing Belgium, Germany, and the Netherlands*. New York: Routledge. Available at: <https://doi.org/10.4324/9781315764313>.
- Reungoat, Emmanuelle. 2010. "Anti-EU Parties and the People: An Analysis of Populism in French Euromanifestos, Perspectives", *European Politics and Society*, 11 (3): 292-312. Available at: <https://doi.org/10.1080/15705854.2010.503034>.
- Rooduijn, Matthijs. 2009. *The Concept of Populism in Comparative Research. A Double Operationalization Strategy of Generalization and Particularization*. Nijmegen: Politicogenetmaal.
- Rooduijn, M., Sarah L. de Lange and Wouter van der Brug. 2014. A populist Zeitgeist? Programmatic contagion by populist parties in Western Europe. Party politics, 20(4):563-575. Available at: <https://doi.org/10.1177%2F1354068811436065>.
- Sini, Lorella. 2016. "De l'icône à l'exemple historique : Le discours de commémoration de Jeanne d'Arc par Marine Le Pen", *Argumentation et Analyse du Discours*, 16. Available at: <https://doi.org/10.4000/aad.2189>.
- Stanley, Ben. 2008. "The Thin Ideology of Populism", *Journal of Political Ideologies*, 13 (1): 95-110. Available at: <https://doi.org/10.1080/13569310701822289>.
- Titscher, Stefan, Michael Meyer, Ruth Wodak and Eva Vetter. 2000. *Methods of texts and discourse analysis*. London: Sage Publications.

- Van Dijk, Teun A. 1997. "What is political discourse analysis?", *Belgian Journal of Linguistics*, 11 (1): 11-52 Available at: <https://doi.org/10.1075/bjl.11.03dij>.
- Weyland, Kurt. 2017. "Populism: A political-strategic approach", in Paul Taggart, Cristóbal Rovira Kaltwasser, Pierre Ostiguy and Paulina Ochoa Espejo (eds.). *Oxford Handbook of Populism*. Oxford: Oxford University Press. Available at: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198803560.013.2>.
- Wodak, Ruth. 2015. *The Politics of Fear. What Right-Wing Populist Discourses*. London: Sage Publications. Available at: <https://doi.org/10.4135/9781446270073>.

Submitted for evaluation: 20 November 2019.

Accepted for publication: 25 February 2020.

PABLO RIBERA

pablo.ribera.paya@gmail.com

Last year PhD student in European Studies at Masaryk University (Brno), focused on populism in Western Europe. He also studies management and communication at the European Economic and Social Committee in Brussels. His background includes a double-degree MA in European Governance from Masaryk and Utrecht Universities, and two BAs in Political Science and Sociology. In the past, he worked as Junior Researcher for ONGs and at the European Parliament.

JOSÉ I. DÍAZ

jose.dzmr@gmail.com

Currently works as an analyst (policy and economy) in a Brussels-based trade association. His background includes a MA in International Economics and Development from Universidad Complutense de Madrid and a BA in Political Science, where he graduated with honours. He has conducted some research at the Instituto Elcano, the Spanish Centre for Sociological Research (CIS), and the European Parliament.

Análisis y efectos de la propaganda yihadista en los medios de comunicación en España (2016-2019)

Analysis and effects of jihadist propaganda in the media in Spain (2016-2019)

JOSÉ MANUEL MORENO-MERCADO

Universidad de Granada

Cómo citar/Citation

Moreno Mercado, J. M. (2020). Análisis y efectos de la propaganda yihadista en los medios de comunicación en España (2016-2019). *Revista Española de Ciencia Política*, 52, 37-58. Doi: Disponible en: <https://doi.org/10.21308/recp.52.02>

Resumen

Los efectos mediáticos del terrorismo yihadista han dado lugar a una gran cantidad de contribuciones, tanto dentro los estudios de comunicación política como en los de seguridad y defensa. Los entramados de la propaganda yihadista y su evolución han sido una preocupación constante para militares, políticos y académicos. El objetivo de este artículo es doble: por un lado, se muestra cómo han sido los comunicados yihadistas que hacen referencia a España en los últimos años. Y, por otro lado, se estudiará el impacto de dichos comunicados en los medios de comunicación, concretamente en la prensa. A partir de una metodología cuantitativa clásica, el análisis de contenido, esta investigación aporta datos novedosos sobre la significatividad mediática de grupos como *Al-Qaeda* o *Daesh* en España. El análisis de prensa se ha realizado a partir de las teorías de encuadres, principalmente con la finalidad de extraer las temáticas mediáticas principales a la hora de tratar el terrorismo yihadista. En definitiva, el presente trabajo aporta una visión empírica sobre la relación existente entre comunicados y cobertura mediática, tema de estudio escasamente explorado hasta el momento en el ámbito académico español.

Palabras clave: terrorismo yihadista, propaganda, medios de comunicación, comunicados, prensa, análisis de contenido.

Abstract

Media effects of jihadist terrorism have produced a great deal of contributions both to studies on political communication and those on security and defense. Networks of jihadist propaganda and their evolution have been a constant concern for military members, politicians and

academics. The objective of this article is twofold: on the one hand, to show how jihadist statements making reference to Spain have been in recent years. On the other hand, to analyze the impact of such statements in Spanish media, and more specifically in Spanish press. Based on a classic and quantitative methodology, namely content analysis, this research provides original data on the media significance of groups such as Al-Qaeda or Daesh in Spain. Press analysis is based on framing theories, mainly with the purpose of identifying the main media themes when dealing with jihadist terrorism. To sum it up, this work offers an empirical view on the relationship between jihadist communiqués and media coverage, a topic rarely explored in the Spanish academic field to date.

Keywords: jihadist terrorism, propaganda, mass media, communiqués, press, content analysis.

INTRODUCCIÓN

Tradicionalmente, las investigaciones que abordan el fenómeno del yihadismo se han realizado desde el ámbito de los estudios de seguridad y defensa, las relaciones internacionales o la sociología de la guerra, entre otras disciplinas. Por supuesto, podemos encontrar una extensa bibliografía sobre cómo estos grupos utilizan la propaganda y las tecnologías de la información (Badawy y Ferrara, 2018; Bérubé y Dupont, 2019). En este sentido, Brigitte Nacos señalaba que el objetivo de los grupos terroristas era entrar en el llamado «triángulo de la comunicación política» (2016: 12). No obstante, resulta difícil encontrar textos que estudien los efectos que la propaganda yihadista produce en los medios de comunicación, a pesar de que el impacto del terrorismo es un tema clásico en los estudios de seguridad. Al contrario, se han centrado más bien en otras cuestiones internas, como las reacciones de la opinión pública ante inmigrantes de países de origen musulmán (Nisbet *et al.*, 2009) o la influencia del terrorismo en las campañas electorales y su cobertura mediática (García-Luengo y García-Marín, 2013).

Esta parcialización investigadora también se repite en el caso español. Los atentados ocurridos en Madrid el 11 de marzo de 2004 y los ataques en Barcelona y Cambrils del año 2017 han provocado múltiples producciones sobre el papel de España en la lucha contra el terrorismo, el nivel de amenaza que sufre o las raíces históricas que el terrorismo de inspiración yihadista ve en el país europeo. Si bien se pueden encontrar autores clásicos que han abordado esta problemática, entre los que destacan Javier Jordán, Fernando Reinares o Miguel Ángel Ballesteros, no existen, en conocimiento del autor, documentos que interrelacionen cobertura mediática y propaganda yihadista. En cambio, sí hay múltiples contribuciones que analizan las estrategias comunicativas de grupos como Al-Qaeda o Daesh y sus referencias a España (Torres-Soriano, 2007, 2009, 2010).

Partiendo de este contexto, la presente investigación tiene como objetivo general profundizar en la relación entre los comunicados que los grupos yihadistas realizan cuando hacen referencias a España y la cobertura que los medios de comunicación

españoles hacen sobre el terrorismo. Para ello, se utilizan los datos del *Observatorio sobre Referencias a España en la Propaganda Yihadista* del Grupo de Estudios en Seguridad Internacional (GESI) y editoriales de los medios *El País*, *El Mundo*, *ABC* y *La Vanguardia* durante el periodo 2016-2018. Desde el punto de vista metodológico, se analizarán los editoriales a partir de las teorías de encuadres (*frames*), aplicando una metodología consolidada en los estudios de comunicación, como es el análisis de contenido y el análisis bivariante. Si bien el análisis presenta ciertas limitaciones, se puede decir que es una contribución altamente novedosa, puesto que no existen investigaciones previas sobre esta relación en el ámbito académico español.

Tras la presente introducción, el artículo queda estructurado en las siguientes partes: en primer lugar, se realiza una exhaustiva revisión de la literatura especializada sobre medios de comunicación, propaganda y terrorismo yihadista en España. En segundo lugar, se presenta el enfoque metodológico adoptado, la selección de medios y las fuentes de datos empleadas. Seguidamente se muestran los resultados de la investigación de forma estructurada. Por último, las conclusiones subrayan los hallazgos más relevantes del estudio y destacan su importancia para las contribuciones de seguridad y defensa y comunicación política en España.

MARCO TEÓRICO

El terrorismo y sus efectos, especialmente el de inspiración yihadista en los últimos años, ha centrado el interés tanto de políticos como de académicos. Un elemento recurrente en las investigaciones recientes ha sido las eficaces estrategias comunicativas de grupos como Daesh, algo que ya viene siendo destacado por los académicos desde hace décadas (Torres-Soriano y García-Marín, 2009; Sánchez Medero, 2010). Sin embargo, las respuestas ante la amenaza yihadista en Europa han sido heterogéneas y, en algunos casos, escasamente coordinadas. En palabras de Fernando Reinares: «La percepción que sobre la amenaza yihadista tienen las élites políticas y las opiniones públicas varía de unos países europeos a otros, lo que se traduce en marcadas diferencias entre sus correspondientes sistemas antiterroristas nacionales» (2016: 60).

Es tal la cantidad de literatura académica y profesional al respecto, que resulta una tarea inabarcable enumerar la totalidad de trabajos. No obstante, dentro de la escuela española podríamos dividir las contribuciones en aquellas que analizan y describen la *raíz* del fenómeno, como los trabajos de Javier Jordán (2015), Luis de la Corte (2018) o Inmaculada Marrero (2015), y aquellos que analizan los *efectos* sobre los receptores potenciales (Torres-Soriano, 2017; Tobajas, 2017; Ballesteros-Martín, 2017). En este último grupo, donde encuadramos la presente investigación, destacamos los esfuerzos por desmembrar los entramados cognitivos de los grupos terroristas, así como medir ciertos factores como el sesgo individual, los procesos de *priming* o la diversificación de público y mensajes. A pesar de ello, sus análisis confirman la existencia de una gran dificultad empírica para demostrar causalidades y correlaciones, y muchos de ellos se centran en amplias revisiones de la literatura, análisis comparados y descriptivos.

Si nos acercamos a la literatura especializada, el componente propagandístico del yihadismo y su vinculación con los medios de comunicación europeos posee una dimensión dual. En palabras del actual líder de Al-Qaeda, Aymán al-Zawahirí, «más de la mitad de esta batalla está teniendo lugar en el terreno de los medios de comunicación. Y esta batalla en los medios es una batalla por ganar las mentes y los corazones de los miembros de la *umma*» (Cano Paños, 2019: 272). Por otro lado, Jean Baudrillard señalaba varias décadas antes: «Sin los medios de comunicación no habría terrorismo. Y es verdad que el terrorismo no existe por sí mismo como acto político: es rehén de los medios de comunicación, como estos lo son de él»¹ (1991: 27). Estas palabras refuerzan lo señalado por diferentes expertos: la necesidad de elaborar unas políticas públicas de seguridad eficaces y eficientes, donde un apoyo a la toma de decisiones es, sin duda, el análisis estratégico prospectivo, y reforzar la investigación sobre la propaganda yihadista, poco estudiada desde triangulaciones metodológicas que combinen lo cuantitativo con lo cualitativo (Torres-Soriano *et al.*, 2006).

El caso español ocupa, dentro de la propaganda yihadista, un destacado rol. Por un lado, el histórico papel de Al-Ándalus, como práctica habitual de señalamiento en la propaganda, lo que convierte a España en un blanco preferente de las amenazas (Reinares, 2007). Y por otro lado, un sistema mediático que amplifica los atentados y las declaraciones de los líderes yihadistas, factor jugado como ventaja por parte de dichas organizaciones. Aunque también ha de advertirse que el sistema político-mediático español hace posible, pero no contribuye activamente a los procesos de radicalización y difusión yihadista (Jordán, 2009: 200-201). Estas afirmaciones, que provienen principalmente de los estudios de seguridad, encajan a la perfección con las características de los modelos mediáticos propuestos por Hallin y Mancini (2008).

Sin embargo, haciendo una exhaustiva revisión de la literatura podemos encontrar investigaciones que analicen el fenómeno terrorista como sujeto de estudio mediático (Alsina, 1991; Nacos, 2016; Jackson, 2018) o trabajos que describan cómo es la propaganda yihadista y los entramados de esta (Winter, 2015; Badawy y Ferrara, 2018). No obstante, aunque en el caso español encontramos escasas aportaciones que aborden esta cuestión, como las anteriormente citados de Manuel R. Torres-Soriano, no hallamos estudios que relacionen propaganda yihadista con medios de comunicación. De ahí que destaquemos el carácter novedoso y original del presente trabajo. Especialmente porque las contribuciones académicas sobre el tratamiento del terrorismo suelen relacionar medios y atentados, pero no medios y comunicados.

Entonces, ¿cómo se produce la cobertura mediática sobre dichos fenómenos y cómo afectan a esta? Las dificultades añadidas ya han sido señaladas desde el ámbito de la comunicación política a la hora de relacionar medios de comunicación y terrorismo. Como indica Óscar G. Luengo: «Una investigación en la que el número de

1. Traducción propia del texto original escrito en francés: «Sans les moyens, il n'y aurait pas de terrorisme. Et il est vrai que le terrorisme n'existe pas en soi comme un acte politique: il est l'otage des médias, comment ils sont de celui-ci» (Baudrillard, 1991: 27).

variables perturbadoras a controlar es considerable y en la cual la causalidad presenta un carácter conglomerado, interconexo, compuesto y múltiple» (2002: 110). Pero, ¿qué elementos empíricos podemos mostrar para diferenciar el rol de un medio de comunicación? ¿Cuándo es propaganda y cuándo información, aunque sea sesgada? El debate es, desde luego, irresoluble desde muchos puntos de vista. Se presenta pues, una tímida propuesta basada en los encuadres. El origen de la misma es la utilización de las rutinas periodísticas. De hecho, en el corazón de la teoría de encuadres subyace la idea de que muchos de ellos son atajos en la exposición de la información: para informar sobre el fenómeno terrorista debe haber víctimas, debe haber armas, etc. ¿De dónde surge la utilización de rutinas periodísticas? Seguramente de la idea de la competición. Es decir, se repite lo que funciona porque hay una necesidad de adquirir lectores, clics, televidentes o cualquier otra forma de atención que sea rentable. Es una lógica de mercado que también debería funcionar con los medios públicos porque ha creado patrones culturales, además de que funcionan con criterios de mercado como las audiencias (Hardy, 2010). Pero, ¿qué pasa cuando el objetivo no es obtener lectores sino promover un determinado punto de vista? Nuestra propuesta es que ahí deberíamos ver alteraciones significativas del uso de estas rutinas que asemejamos (estirando el concepto) a los encuadres.

La teoría de encuadres tienen la finalidad de explicar cómo unos aspectos y consideraciones se destacan sobre otros dentro de un debate político (Bartholomé *et al.*, 2017). Por supuesto, dentro de un discurso no tienen por qué estar presentes las cuatro categorías propuestas por Entman (1993) en su totalidad, pero sí, al menos, una de ellas, lo que a la postre permitirá diferenciar entre *encuadres sustantivos* y *encuadres genéricos*. Sin embargo, desde el punto de vista metodológico, la teoría de encuadres sigue siendo considerada un paradigma fragmentado puesto que no existe una *operacionalización* de medidas estándares (*ibid.*; Al Nahed y Hammond, 2018: 365). Estos estudios se han centrado principalmente en cómo los medios de comunicación exponen ante la opinión pública los sucesos políticos (Druckman *et al.*, 2013).

El cómo los temas se presentan a la audiencia puede influir en la valoración que esta realiza (*priming*) y, por tanto, puede modificar los ritmos de la agenda mediática (Neuman *et al.*, 1992). Por supuesto, los contextos históricos, junto con el proceso de encuadre, influyen, aunque no determinan, las percepciones de la opinión pública. Los estudios de encuadres y opinión pública han arrojado datos significativos, como el estudio de Blauwkamp *et al.* (2018: 464-465) en el que se muestra que la sociedad norteamericana es favorable al uso de la tortura utilizada en el caso del terrorismo, pero la rechaza cuando los medios centran el foco en los métodos de interrogación. Siguiendo esta línea, otros estudios muestran que, a raíz de las actividades de Daesh en Indonesia, la prensa ha añadido a los términos *islámico* o *musulmán* los conceptos *extremistas* y *radicales*, cuando antes no se incidía en la orientación religiosa de los perpetradores de ataques terroristas (Horvit *et al.*, 2018: 460-461).

En definitiva, podemos establecer que la comunicación política y el fenómeno terrorista son un binomio de compleja interacción. Principalmente por los efectos negativos y devastadores en muchos casos, que puede tener una mala gestión de la

comunicación institucional. En un contexto de deslegitimación política se deben adoptar estrategias comunicativas que destaquen el valor añadido de las fuerzas y cuerpos de seguridad (Jaime Jiménez, 2017), además de equilibrar las necesidades informativas de la opinión pública, el ocultamiento de datos estratégicos y minimizar el impacto propagandístico de los grupos terroristas.

OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

Esta investigación ofrece un original análisis comparando del contenido de los comunicados que mencionan a España, elaborados por grupos yihadistas, y la cobertura mediática realizada por los principales diarios durante el periodo 2016-2019. Dicho periodo se debe a que durante estos años se realizaron las amenazas y, finalmente, los atentados en Cataluña de 2017. El objetivo general del estudio es medir el impacto de los comunicados terroristas en la prensa española. A partir de dicho objetivo general se plantean los siguientes objetivos específicos: a) detectar las diferentes temáticas que usa la prensa a la hora de cubrir noticias relativas del yihadismo en España; b) identificar el número, el contenido y los grupos que han realizado comunicados mencionando a España, y c) identificar la asociación existente entre los grupos yihadistas y el *metaenfoque* de las noticias.

El presente artículo se basa, por tanto, en el uso del análisis de contenido como técnica de investigación cuantitativa. El análisis de contenido es «una técnica de investigación destinada a formular, a partir de ciertos datos, inferencias reproducibles y válidas que puedan aplicarse a su contexto» (Krippendorff, 1990: 28). Para ello, combina diferentes herramientas (análisis de categorías, formal, de concurrencias) y destaca por su flexibilidad y amplio uso en estudios de comunicación política, como en este caso.

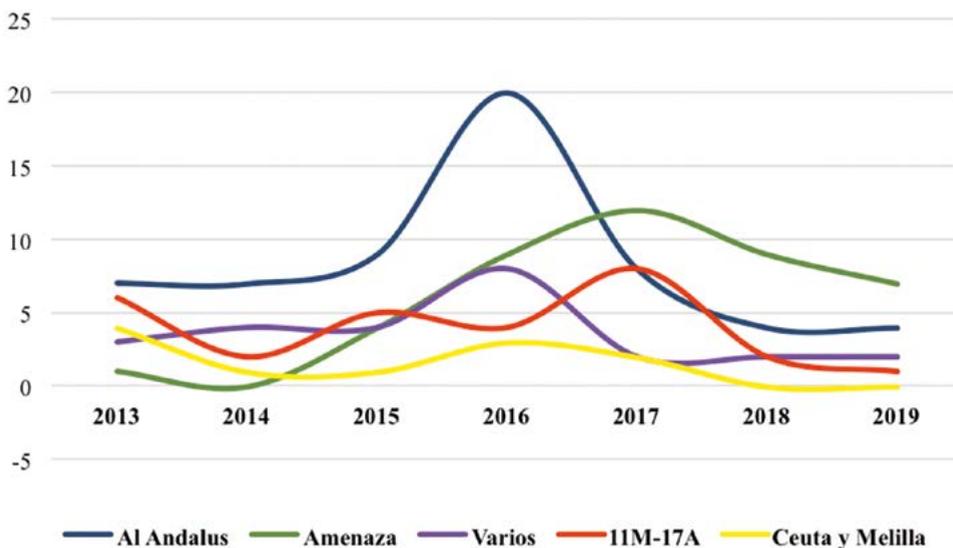
El primer paso ha sido recoger y categorizar los comunicados y mensajes en los que se menciona a España. Se han extraído datos del *Observatorio sobre Referencias a España en la Propaganda Yihadista* compilados por el autor. Las organizaciones analizadas pueden ser catalogadas todas como miembros del denominado movimiento yihadista global. Dichas organizaciones cumplen estos tres requisitos: a) justifican su lucha armada en clave islámica apelando a la tradición musulmana de la yihad armada; b) su grupo de referencia es la comunidad global de creyentes, *umma*, y la lucha se dirige contra los enemigos de dicha comunidad, y c) estos grupos manifiestan una vinculación implícita o explícita con los principios ideológicos y la estrategia general marcados por el fallecido líder de Al-Qaeda Osama Bin Laden.

La codificación de los comunicados corresponde a las siguientes categorías:

- *Al-Ándalus*: menciones al pasado histórico de España como tierra musulmana.
- *Amenaza*: menciones a España como objetivo estratégico y país en el que atentar.
- *Varios*: menciones circunstanciales a España como país occidental y su papel en la lucha contra el terrorismo.

- *11M/17A*: menciones a los atentados de Madrid y Barcelona y Cambrils
- *Ceuta y Melilla*: menciones a las ciudades autónomas de Melilla como territorios geográficamente legítimos a reconquistar

FIGURA 1.
EVOLUCIÓN DE TEMAS POR AÑOS EN LA PROPAGANDA YIHADISTA REFERENTES A ESPAÑA



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del *Observatorio sobre Referencias a España en la Propaganda Yihadista* del Grupo de Estudios en Seguridad Internacional (GESI) compiladas por el autor.

Se trata de dar respuesta a las siguientes preguntas de investigación: ¿cómo han sido los comunicados yihadistas que hacen referencia a España y qué grupos los han realizado? ¿Cómo han reflejado los medios de comunicación españoles la actividad yihadista en el país? ¿Cómo han influido los comunicados yihadistas en la cobertura mediática del yihadismo en España?

Para ello, se plantean las siguientes hipótesis de partida:

- H1. El grupo yihadista que realiza el comunicado y su temática influye en la cobertura que los medios realizan sobre el terrorismo.
- H2. Debido al impacto de los atentados del 11-M la asociación en la cobertura sobre atentados será en Al-Qaeda significativamente más fuerte que en el caso de Daesh.

Para someter las hipótesis anteriores a prueba se han analizado los principales medios españoles en su versión *online*: *El Mundo*, *El País*, *ABC* y *La Vanguardia*. La selección de dichos medios se debe a dos razones: la primera, porque son los diarios líderes en España según la *Encuesta General de Medios (2017-2018)*; en segundo lugar,

la elección de la prensa se debe a su influencia en la sociedad (2000) como principal fuente de información política, ya que como demuestran algunos estudios, estos son la guía de las informaciones de otros medios de comunicación (García-Luengo, 2005). Los artículos periodísticos han sido extraídos de la base de datos de MyNews con las palabras de búsqueda «yihadismo» y «España» a través del uso de operadores booleanos. Como muestra la tabla 1, la población total se compone de 1085 artículos periodísticos y la muestra resultante, con un margen de error del 4,6% (que valida la fiabilidad de nuestra muestra), de 320 artículos, con una afijación simple, tal como se puede observar. Por otro lado, el muestreo utilizado ha sido probabilístico y aleatorio.

TABLA 1.

POBLACIÓN Y MUESTRA

Medio	Noticias sobre yihadismo en España (población)	% de la muestra (n)	N.º de noticias seleccionadas de la muestra (n)
<i>El Mundo</i>	255	20.73	80
<i>El País</i>	335	30.87	80
<i>ABC</i>	385	35.48	80
<i>La Vanguardia</i>	110	10.13	80
Total	1085	100	320

Fuente: elaboración propia.

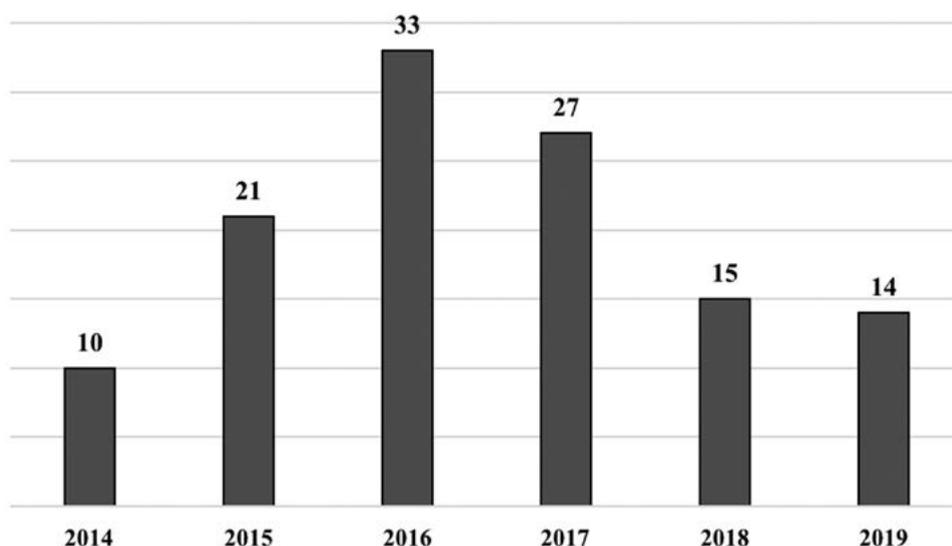
El segundo paso ha sido analizar la cobertura de los medios seleccionados en el periodo anteriormente indicado. Para simplificar el análisis la categoría *Ceuta y Melilla*, presente dentro de la codificación de los comunicados se ha incluido dentro de la categoría *Al-Ándalus*. El motivo se debe a que si bien las alusiones a Al-Ándalus se encuentran dentro de la retórica propagandística del yihadismo (Torralba, 2019), en la cobertura no se aprecia que tenga un peso significativo por sí sola. Además, el análisis de la prensa se focaliza en extraer el *metaenfoque* (temática) de las piezas editoriales extraídas; en otras palabras, el punto de vista que se quiere transmitir. Debido a que no se ha encontrado ninguna investigación que haya abordado este caso, y dado que no es un asunto que se encuentre mediáticamente polarizado, pensamos que no resulta significativo extraer encuadres periodísticos según las características de Entman (1993), a pesar de que es una rutina académica común en esta subdisciplina de la ciencia política.

En cuanto a su estudio, en primer lugar se ha procedido a realizar un análisis puramente descriptivo para, posteriormente, realizar un segundo nivel de elaboración de comparaciones mediante dos tipos de análisis: por un lado, utilizando el estadístico chi-cuadrado para medir la asociación entre variables y los coeficientes phi y v de Cramer para determinar la fuerza de la misma, debido al tipo de variables de las que se disponen, en su mayoría de tipo nominal. Para los análisis de contenido se ha utilizado el paquete estadístico SPSS en su versión 25.0.

ANÁLISIS DE RESULTADOS

El análisis de los comunicados yihadistas (2016-2019) ubica a España como un objetivo estratégico clave en la propaganda de dichas organizaciones. Por supuesto, como señalan recientes investigaciones, las percepciones de amenaza en los distintos países europeos corresponden a distintas variables (Alarcón-González *et al.*, 2017), aunque la globalización del fenómeno terrorista ha afectado, en mayor o menor medida, a todos los países occidentales. Un fenómeno recurrente, señalado entre los académicos, es la falta de estudios que establezcan relaciones causales entre la cobertura mediática y la popularidad del grupo terrorista y su grado de radicalización (Jetter, 2019: 394). Ciertamente, esta debilidad, escasamente tratada, es difícilmente extrapolable a estudios globales que incluyan grandes cantidades de casos de estudio. Esta investigación pretende, pues, ser pionera en esta materia, concretamente en el caso español, no limitándose únicamente a estudiar las relaciones entre cobertura y atentados u operaciones antiterroristas.

FIGURA 2.
NÚMERO DE COMUNICADOS QUE HACEN MENCIÓN A ESPAÑA POR AÑO (2014-2019)



Fuente: elaboración propia.

En primer lugar, la figura 2 nos muestra la cantidad de comunicados yihadistas que han hecho mención a España durante el periodo estudiado. Como se puede inferir, entre 2015 y 2017 transcurre el periodo cuantitativamente más significativo, y 2016 es el año más relevante con 33 comunicados. Estos datos, compilados por el autor en el *Observatorio sobre Referencias a España en la Propaganda Yihadista*, no resultan sorprendentes. Por un lado porque dicho intervalo corresponde con la situación crítica de grupos como Daesh y sus necesidades comunicativas, especialmente el seguir siendo el grupo yihadista

hegemónico en un contexto de retroceso y pérdida de territorios en Irak y Siria para los medios de comunicación occidentales. Por otro, porque quiere propagar el mensaje yihadista a posibles sujetos susceptibles a procesos de radicalización en Europa y Estados Unidos, estrategia que podríamos considerar efectiva, ya que durante dicho periodo se produjeron atentados relevantes en suelo occidental, como el ataque al tren de Londres (2017) o los atentados de Manchester (2017), Niza (2016), Bruselas (2016) o París (2015). Finalmente, se ha producido un descenso significativo de mensajes durante el año 2018, aunque todavía es pronto para extraer conclusiones sólidas y reproducibles.

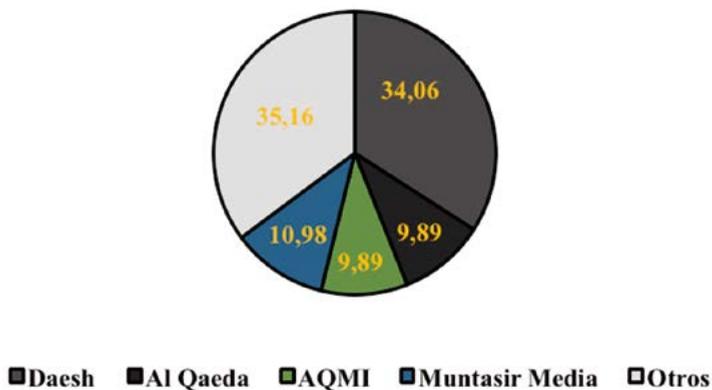
TABLA 2.
COMUNICADOS Y TEMÁTICAS POR GRUPO (2016-2019)

Grupo	Comunicados	Al-Ándalus	Amenaza	Varios	11M/17A	Operaciones
<i>Tehreek Taliban Pakistan</i>	2	1	1	0	0	0
<i>Al-Bushra Media</i>	1	0	1	0	0	0
<i>Ansar Alkhelafa Europe</i>	1	0	1	0	0	0
<i>Distance of a Month's Journey Media</i>	1	0	0	1	0	0
<i>Daesh</i>	31	16	7	2	4	2
<i>Muharir al-Ansar</i>	3	0	3	0	0	0
<i>Plataforma al-Taqwa</i>	1	0	1	0	0	0
<i>Al-Qaeda</i>	9	7	0	2	0	0
<i>Revista Al-Haqiqa</i>	1	1	0	0	0	0
<i>Wilayah Al Furat</i>	1	0	1	0	0	0
<i>Hizb al-Islami al-Turkistani</i>	2	2	0	0	0	0
<i>Al-Battar Media Foundation</i>	4	2	1	0	0	0
<i>Grupo mediático al-Wara'a</i>	6	1	5	0	0	0
<i>Revista al-Risalah</i>	1	0	1	0	0	0
<i>Talibán</i>	2	0	1	0	1	0
<i>Al-Qaeda en el Magreb Islámico</i>	9	4	1	3	1	0
<i>Jabhat Ansar al-Din</i>	1	0	0	1	0	0
<i>Fundación Nietas de Aicha</i>	1	0	0	1	0	0
<i>al-Thabat</i>	1	0	1	0	0	0
<i>al-Ashhad Foundation</i>	1	0	0	1	0	0
<i>Jabhat al-Nusrah</i>	1	1	0	0	0	0
<i>Muntasir Media</i>	10	1	8	1	0	0
<i>Fuṣṭaṭ al-Muslimin</i>	1	1	0	0	0	0

Fuente: elaboración propia.

FIGURA 3.

COMUNICADOS YIHADISTAS QUE HACEN MENCIÓN A ESPAÑA (%)



Fuente: elaboración propia.

La tabla y figura 3 descifran los resultados comentados anteriormente en la figura 2. La primera idea destacable es la consolidación de Daesh como el grupo yihadista que más comunicados dedica a España, ya representa un 34,06 % de los mensajes totales del periodo analizado. A priori, el resultado obtenido se encontraba dentro de las previsiones esperadas. El aparato comunicativo de Daesh no ha pasado desapercibido para los especialistas, los cuales no solo han destacado la gran calidad de sus materiales audiovisuales, sino también su eficiente capacidad para influir cognitivamente en sus objetivos receptores a través de múltiples medios como YouTube o Twitter (Shamieh y Szenes, 2015). Además, si realizamos una mirada retrospectiva, observamos cómo solo en una semana de abril del año 2015, Daesh difundió más de 141 productos propagandísticos (Zelin, 2015), lo que hace que la organización califal haya puesto un precedente sin paragon en la historia de la propaganda yihadista. No obstante, que el grupo no haya realizado menciones a España durante el año 2019 desciende sensiblemente su porcentaje sobre el total.

En segundo lugar, cabe destacar a Al-Qaeda como la segunda organización en lanzar este tipo de contenidos contra el Estado español. Como se puede apreciar, se ha distinguido entre Al-Qaeda central y Al-Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI) como sujetos de análisis diferentes. El motivo radica en las diferencias organizacionales y logísticas de ambas organizaciones, que claramente poseen una doble dimensión, tanto internacional como regional (Ghotme Rafat, 2012) que hacen que el liderazgo recaiga más sobre realidades estratégicas y propagandísticas que operativas. Ambas organizaciones se sitúan en la cúspide de los materiales propagandísticos contra España (ambas con un 9,89 %), y al igual que en el caso de Daesh se constituyen en referente las menciones a Al-Ándalus como elemento de amenaza y reivindicación de España como tierra que reconquistar por el islam y, por lo tanto, objetivo legítimo (Altuna Galán, 2018).

Finalmente, y a nuestro juicio, los datos más interesantes provienen del resto de resultados plasmados en la tabla y figura antes mencionada. Como se puede observar, el 35,16% de las menciones a España en la propaganda yihadista provienen de una gran amalgama de grupos y organizaciones con escaso o nulo impacto mediático. Una de las múltiples explicaciones que se podrían inferir es la importancia individual que adquieren ciertos individuos concretos en el aparato mediático de las organizaciones yihadistas. En palabras de Torres Soriano (2017: 86) «la dimensión individual es determinante para entender el desempeño propagandístico de las organizaciones yihadistas, las cuales se ven constreñidas por el reducido número de sus miembros, la insuficiente cualificación de los mismos [...]». No obstante, dentro de esa amplia congregación de grupos, podemos destacar el rol que ocupa el Muntasir Media con un 10,98% de los comunicados totales emitidos —aunque el 90% de estos se encuadran en el año 2019—, organización difícilmente clasificable porque ha servido de portavoz a grupos como Daesh, según muestran los datos analizados.

TABLA 3.

ANÁLISIS TEMÁTICO DE LOS DIARIOS SELECCIONADOS

Medio	Daesh		Al-Qaeda		Otros grupos		Aten-tados		Amenazas		Al-Án-dalus		Deten-ciones		Otros	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
<i>El Mundo</i>	47	58.75	14	17.50	6	7.50	44	55.00	57	71.25	7	8.75	29	36.25	19	23.75
<i>El País</i>	53	66.25	23	28.75	13	16.25	45	56.25	51	63.75	9	11.25	44	55.00	20	25.00
<i>ABC</i>	43	53.75	20	25.00	8	10.00	30	37.5	28	35.00	8	10.00	31	38.75	20	25.00
<i>La Vanguardia</i>	47	58.75	12	15.00	5	6.25	30	37.5	57	71.25	5	6.25	32	40.00	24	30.00

Fuente: elaboración propia.

El análisis mediático del terrorismo implica ciertas complejidades como objeto de estudio. Por supuesto, el cómo tratan los medios el fenómeno terrorista encuentra lazos teóricos con las premisas de las teorías de encuadres durante el desarrollo de conflictos armados. La aproximación al estudio de la cobertura de las guerras y el terrorismo ha dejado una extensa literatura sobre el rol de los medios en el desarrollo de estos fenómenos, pero escasa bibliografía sobre su aportación a los procesos de paz. La explicación podría encontrarse, por un lado, en que los conflictos son la piedra angular de la industria periodística y, por otro, en una razón más emotiva, como es que los estudiosos encuentran más atractivo estudiar las vicisitudes de los conflictos —como el drama que supone el terrorismo— que la paz (Wolfsled, 2004: 9). Por lo tanto, los encuadres limitan las visiones sobre temas sociales (Igartua *et al.*, 2005), ya que, como se ha demostrado, los efectos de agenda pueden tener fuertes moderadores, como por ejemplo, el contenido de la cobertura mediática del objeto en cuestión (García-Marín, 2011: 179).

Como se puede extraer del primer análisis descriptivo realizado (tabla 3), las menciones al grupo Daesh ocupan más de la mitad de las piezas editoriales de los cuatro medios analizados. Las diferencias porcentuales fluctúan muy poco, hecho lógico teniendo en cuenta que durante el periodo analizado la organización que lideraba Abu Bakr al-Baghdadi alcanzó logros militares fuera del alcance de su predecesora Al-Qaeda. Además, su maquinaria propagandística dejó atrás arquetipos teológicos anteriores, adaptándose al contexto occidental, lo que aumentó su visión social (Rey García *et al.*, 2017: 219). Por el contrario, la cobertura asociada a las actividades de Al-Qaeda presenta unos porcentajes poco significativos, menores del 30 % en cuanto a la muestra, asociadas a la pérdida de protagonismo a nivel global, especialmente en áreas geográficas cercanas a Europa (Torres-Soriano, 2011; Martín Serrano, 2016). Igualmente, dichos porcentajes disminuyen aún más a la hora de tratar mediáticamente otros grupos yihadistas. *El País* es el que más artículos dedica, con un 16,25 %, claramente vinculados a la guerra en Siria, como Jabhat al-Nuṣrah o el Magreb, como Al-Qaeda en el Magreb Islámico o Al-Murabitún².

La tabla 3 y la figura 3, que exponen el tratamiento mediático del fenómeno terrorista de manera comparada, resultan bastante claras en cuanto al resto de enfoques analizados. Como se puede apreciar, la percepción de amenaza es altamente relevante en los diarios *El Mundo*, *El País* y *La Vanguardia*, sobre todo enlazados con los atentados de Barcelona y Cambrils del 17 de agosto de 2017, aunque *ABC* presenta unos resultados a primera vista sorprendentes. El bajo porcentaje que presenta el *ABC* en comparación con el resto de medios puede explicarse según lo que han señalado otras investigaciones. Por un lado, la conexión internacional del terrorismo yihadista, cuya base estratégica se sitúa especialmente en la región MENA, implica un fuerte elemento internacionalista, mucho más arraigado en las líneas editoriales de *El Mundo* y *El País* (García-Marín *et al.*, 2009). Y, por otro, el diario *ABC* es el medio que menos volumen informativo ha dedicado a acontecimientos relacionados con el terrorismo de inspiración yihadista, como en el caso de la muerte de Osama Bin Laden (Díaz Cerveró, 2011), lo que revela su carácter más localista³.

En esta línea, también fluctúan las piezas editoriales relativas a la perpetración de atentados. *El Mundo* y *El País* cubren con relativa frecuencia las consecuencias y alusiones a atentados con porcentajes superiores al 50 %, mayoritariamente de carácter episódico relativos a Daesh, enlazándolos con los sucesos acaecidos en Europa en los últimos años. Así, además de los atentados del 17-A se establece un hilo argumentativo conexo con otros ataques terroristas en Londres (2017), Manchester (2017) o Niza (2016). Mientras que *ABC* y *La Vanguardia*, esta última con sede en Barcelona, centran más su cobertura en los sucesos localizados en España, como los ataques realizados por la célula de Ripoll y los atentados del 11-M

-
2. «El Frente Al Nusra cambia de nombre tras desligarse de Al-Qaeda», *El País*, 28-07-16; «Al-Qaeda llama en un vídeo a recuperar Ceuta y Melilla», *El País*, 15-01-16.
 3. «La justicia española condenó en 2016 a ocho de cada diez yihadistas juzgados», *ABC*, 20-02-17.

en Madrid. Esta rutina profesional más centralizada se aprecia en las frecuencias observadas, que son sensiblemente menores, en torno al 40 %, si los comparamos con *El Mundo* y *El País*⁴.

Diferente resultará la información relativa a las detenciones de sujetos y las menciones a Al-Ándalus. Como se puede apreciar en la tabla 3, las detenciones de sujetos vinculados a organizaciones yihadistas han tenido una cobertura similar en los medios analizados. Así, es *El País* el que más piezas editoriales dedica, con un 55 %, especialmente por su especial énfasis en detenciones llevadas a cabo en otros países europeos. La similitud de los datos y sus acentuados porcentajes muestran cómo la cobertura mediática ha ido acorde con las operaciones antiterroristas llevadas en España durante los últimos años, como muestran los datos ofrecidos por *el Observatorio de Operaciones Policiales contra el Terrorismo Yihadista en España* del Grupo GESI o trabajos como los de Torres-Soriano (2017).

En cuanto a las menciones a Al-Ándalus, estrechamente vinculadas con una de las hipótesis anteriormente planteadas, vemos cómo su cobertura mediática no aporta resultados especialmente reveladores si los observamos en perspectiva comparada. En ninguno de los diarios analizados el análisis descriptivo arroja resultados superiores al 15 %, lo que demuestra que el interés histórico y teológico que representa España para el yihadismo no tiene un valor mediático importante, ya sea por rutinas profesionales o por códigos deontológicos periodísticos.

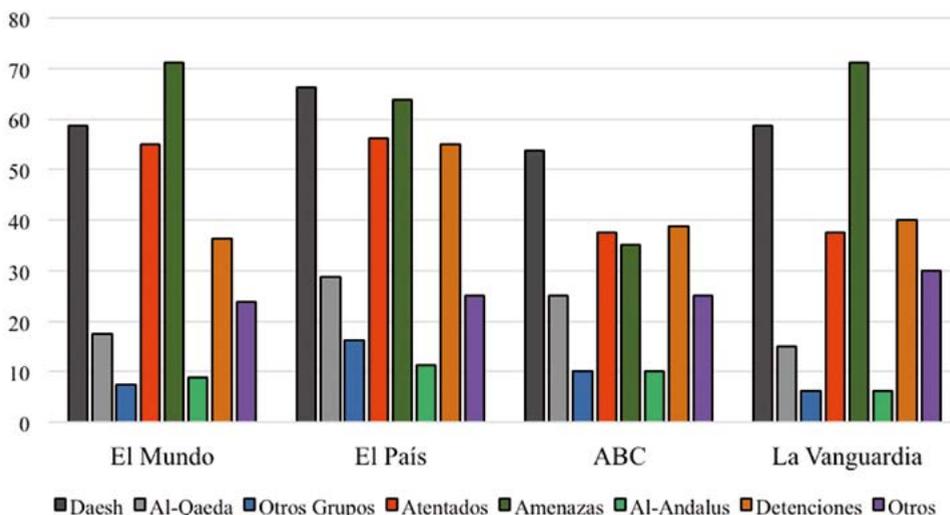
Finalmente, se han recogido también otras piezas editoriales que, aunque forman parte de nuestra muestra, no aportan datos relevantes para esta investigación. Dichas piezas editoriales se enmarcan dentro de entrevistas a expertos de instituciones del Ministerio de Defensa, como el Instituto Español de Estudios Estratégicos, reseñas históricas sobre la actividad yihadista en España o implicaciones políticas de las políticas de seguridad y defensa, entre otros temas. Como se puede apreciar, estas temáticas se encuentran presentes en todos los medios en porcentajes que oscilan entre el 23,75 % y el 30 %.

Para reforzar el estudio estadístico llevado a cabo, y con la finalidad de dar respuesta a la segunda hipótesis planteada, se realizó un análisis bivalente con los datos obtenidos. Las variables para las que se estudia la asociación han sido *amenazas*, *atentados*, *Al-Qaeda* y *Daesh*, a partir de las pruebas de chi-cuadrado, phi y v de Cramer. La selección de dichas variables se debe a que dichos grupos son los que estos años han monopolizado el movimiento yihadista global, y las temáticas escogidas presentan los datos más sólidos en el nivel descriptivo. En cuanto a la cobertura de los atentados, la asociación con el grupo Al-Qaeda es excesivamente fuerte (0,000), mientras que el caso de Daesh, a pesar de su fuerza, no es excesivamente decisiva o potente, con un resultado de 0,427. Por el contrario, en el caso del tratamiento de las amenazas, las asociadas a Daesh presentan una fuerte asociación

4. «La amenaza perpetua», *El País*, 25-05-17; «La amenaza de la yihad individual», *La Vanguardia*, 16-06-17.

(0,000), mientras que las asociadas a Al-Qaeda presentan una fuerza menor, aunque significativa, con un resultado de 0,146.

FIGURA 4.
COMPARATIVA DE TEMÁTICAS DE LOS DIARIOS SELECCIONADOS (%)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos de MyNews.

Naturalmente, los estadísticos realizados han ido encaminados a la verificación de la segunda hipótesis planteada. Como se puede apreciar, la asociación entre la amenaza que supone el terrorismo yihadista y los dos grupos más representativos del yihadismo global presenta una fuerza considerable, aun cuando desde hace varios años Al-Qaeda ha ido perdiendo fuerza y protagonismo como adalid de la actividad yihadista. Sin embargo, encontramos las diferencias más significativas en el caso de la cobertura de atentados. A diferencia de lo que se podría esperar, el peso mediático de Al-Qaeda es mayor que el de Daesh, aunque la cantidad de piezas editoriales sea muy inferior. La explicación podemos encontrarla en el impacto que supusieron los atentados del 11-M de 2004 en Madrid. A pesar de que *Daesh* también ha atentado en suelo español, el elevado número de bajas causadas en el 11-M se ha vuelto una rutina profesional de los medios españoles cuando tratan el terrorismo yihadista en España. En otras palabras, cuando los medios españoles analizan los atentados, fuera y dentro de España, hacen menciones recurrentes al caso de Madrid, tanto por su impacto mediático como social. En definitiva, se puede establecer que la relación en la cobertura de noticias sobre atentados depende especialmente de la alta mortalidad de ellos y no tanto de otras variables, como pueden ser el protagonismo de otros grupos, el número de ataques o detenciones de sujetos, afirmación que queda demostrada tras el análisis descriptivo y bivariante realizado en el presente documento.

CONCLUSIÓN Y DISCUSIONES

El objetivo de este artículo ha sido explorar la relación entre comunicados yihadistas que hacen mención a España y la cobertura mediática que la prensa realiza durante el periodo 2016-2018. El interés científico de este trabajo radica, por tanto, no solo en el tratamiento empírico de los datos, sino también en el estudio de un fenómeno hasta ahora inexplorado dentro de la academia española. Para ello se ha realizado un análisis cuantitativo, tanto de los comunicados como de las piezas editoriales, a través del análisis de contenido, sin olvidar que dicha metodología contiene elementos cualitativos, que han sido esenciales para extraer las temáticas o *metaenfoques*.

En primer lugar, se ha analizado el contenido de los materiales propagandísticos yihadistas durante el periodo 2016-2019. De la pregunta «¿cómo han sido los comunicados yihadistas que hacen mención a España y qué grupos los han realizado?» se han obtenido resultados tanto esperables como significativos. Por un lado, la consolidación de Daesh como el grupo yihadista que más contenido propagandístico edita. Este resultado sigue la línea de anteriores estudios (Torres-Soriano, 2017), aunque la reciente muerte de su líder Abu Bakr al-Baghdadi y la mutación progresiva del grupo invitan a pensar que quizá su entramado propagandístico puede cambiar tanto cuantitativamente como cualitativamente. Y, por otro lado, cómo un porcentaje significativo de las menciones a España las hacen numerosos grupúsculos terroristas en muchas ocasiones con un más que limitado número de miembros y escasas capacidades logísticas para realizar ataques en suelo español.

En segundo lugar, se ha profundizado en la cobertura mediática de la prensa española, elemento central del trabajo realizado. De este fragmento han surgido otras dos preguntas de investigación: «¿cómo han reflejado los medios de comunicación española la actividad yihadista en el país?» y «¿cómo han influido los comunicados yihadistas en la cobertura mediática del yihadismo en España?». Ambas cuestiones están íntimamente relacionadas en cuanto a las teorías, como la de encuadres, que establecen que la cobertura mediática se basa en una serie de condicionantes (ideología, rutinas etc.). Efectivamente, los resultados del análisis muestran cómo la cobertura española posee una doble dimensión internacional/local a la hora de cubrir el terrorismo yihadista. Por supuesto, las menciones a Daesh y las amenazas directas a España centran la dimensión informativa principal de los cuatro medios analizados, pudiéndose afirmar que existe una significativa percepción de amenaza en la prensa tradicional. No obstante, la dimensión internacionalista de medios como *El País* y *El Mundo* refleja diferencias notables con diarios como *ABC* y *La Vanguardia*, cuya cobertura se centra más en cuestiones internas como las operaciones antiterroristas en territorio nacional y las menciones explícitas a los atentados de Barcelona y Cambrils. Mientras, las piezas editoriales que centran su análisis en las raíces históricas de Al-Ándalus no arrojan datos reveladores, ni individualmente ni en perspectiva comparada.

En este segundo bloque se han encuadrado las hipótesis del presente trabajo. Si observamos los datos, la primera hipótesis plantea que el grupo yihadista emisor del comunicado y su temática influyen en la cobertura realizada por los medios sobre el

terrorismo. El análisis de contenido muestra que esta primera hipótesis no se cumple. Si bien es cierto que Daesh es la organización que más atención mediática ha suscitado por las múltiples variables anteriormente mencionadas, observamos que sus mensajes poseen un marcado carácter amenazante reivindicando a España como tierra históricamente legítima que reconquistar, hecho que no es especialmente relevante en la prensa, aunque sí la percepción de la potencial amenaza. Estos datos muestran que la cobertura sobre Daesh puede catalogarse como meramente coyuntural por la predominancia mundial que ha tenido esta organización y no tanto por los entramados del mensaje que menciona a España. Esta afirmación encuentra su sustento en que el 33,76% de los comunicados yihadistas que hacen mención a España provienen de grupos, en múltiples casos reducidos y con capacidades muy limitadas, que no ocupan ningún espacio informativo en los editoriales de los medios. Estos datos arrojan la relevancia de los códigos deontológicos del periodismo en España, donde en las lógicas informativas en el caso del terrorismo priman las lógicas de seguridad (no inducir excesiva alarma social) sobre las lógicas mercantilistas.

Es respecto de la segunda hipótesis donde encontramos los resultados más interesantes. Si bien es cierto que el aparato propagandístico de Al-Qaeda es muy reducido, si lo comparamos con Daesh, la asociación que hace la prensa española entre atentados y la organización que lidera Ayman Al-Zawahiri es mucho más fuerte que en el caso de Daesh. La explicación podríamos encontrarla en el impacto social, político y mediático que significaron para España los atentados del 11-M de 2004 en Madrid. Ni los atentados de Barcelona y Cambrils ni el abrumador y modernizado sistema mediático de Daesh han sido tan determinantes mediáticamente, al menos en el caso español, como las bombas que dejaron 193 muertos y más de 2000 heridos en la red de cercanías de Madrid. Este hecho, el más grave de la historia en España, ha dejado una serie de rutinas periodísticas propias que vinculan claramente la realización de atentados yihadistas con Al-Qaeda. Por lo tanto, la segunda hipótesis planteada en este trabajo queda validada. Quedará, por tanto, ver si la paciencia estratégica de Al-Qaeda y sus organizaciones afines (Alonso Pascual, 2016) generan un efecto cuantitativo en los próximos años en esa pugna permanente que mantiene con Daesh, a pesar del impacto social que la organización ha dejado en el seno periodístico español.

Como se puede inferir a lo largo del texto, el terrorismo de inspiración yihadista tiene en España unas raíces propias, que lo hacen analíticamente peculiar. La propuesta planteada incide en cómo el caso español es significativo desde el punto de vista mediático por el destacado papel que se le otorga a Al-Qaeda. Por tanto, el presente texto pretende contribuir a la literatura existente sobre medios de comunicación y terrorismo, la singularidad española en un contexto de claro declive de Daesh y un resurgimiento más que probable de Al-Qaeda como referente del movimiento yihadista global.

Conviene hacer una última observación: se es consciente de que el periodo de análisis es reducido y que en la actualidad ya se están probando otras técnicas de investigación, como el uso de algoritmos supervisados (García Marín y Calatrava García, 2018) en investigaciones sobre medios de comunicación. No obstante, se desea destacar que el carácter inicial y exploratorio del presente artículo ha llevado a analizar

un periodo concreto y actualizado con el objetivo de dejar líneas abiertas a futuras investigaciones. Sería interesante para el futuro explorar si la mutación que está experimentado Daesh en los últimos tiempos va a condicionar la cobertura mediática y en qué medida la propaganda yihadista afectará dicha cobertura, cuestiones que deberían llamar la atención de los académicos y que necesitan investigaciones con marcos temporales más amplios y análisis comparados para poder extraer conclusiones más sólidas.

Referencias

- Alarcón-González, Francisco J., Giselle García-Hípola y José M. Trujillo. 2017. «Percepción del riesgo sobre ataques terroristas y consumo de medios: una aproximación comparada en el ámbito europeo», *Revista UNISCI*, 44: 91-114. Disponible en: <https://doi.org/10.5209/RUNI.55780>.
- Alonso Pascual, Rogelio. 2016. «Confrontando la amenaza del terrorismo yihadista», *Nueva Revista de Política, Cultura y Arte*, 158: 104-114.
- Al-Nahed, Sumaya y Philip Hammond. 2018. «Framing War and Conflict: Introduction to the Special Issue», *Media, War and Conflict*, 11 (4): 365-368. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1750635218798992>.
- Alsina, Miquel Rodrigo. 1991. *Los medios de comunicación ante el terrorismo*. Madrid: Icaria Editorial.
- Altuna Galán, Sergio. 2018. «Jamā'at Nuṣrat al-Islām wa-l-Muslimīn: análisis del proyecto de al-Qaeda para el Sahel a través de su propaganda», *Análisis Real Instituto Elcano*, 52. Disponible en: <http://bit.ly/2IgYvKp>.
- Badaway, Adam y Emilio Ferrara. 2018. «The rise of jihadist propaganda on social networks», *Journal of Computational Social Sciences*, 1 (2): 453-470. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s42001-018-0015-z>.
- Ballesteros-Martín, Miguel Ángel. 2017. «La estrategia de Daesh a través de su revista *Dabiq*», *Bie3: Boletín del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 7: 338-353.
- Bartholomé, Guus, Sophie Lecheler y Claes de Vreese. 2017. «Towards a Typology of Conflict Frames: Substantiveness and interventions in political conflict news», *Journalism Studies*, 19 (12): 1689-1711. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/1461670X.2017.1299033>.
- Baudrillard, Jean. 1991. «Otage et terreur. L'échange impossible», *Traverses*, 25: 2-13.
- Bérubé, Maxime y Benoit Dupont. 2019. «Mujahideen Mobilization: Examining the Evolution of Global Jihadist Movement's Communicative Action Repertoire», *Studies in Conflict and Terrorism*, 42 (1-2): 5-24. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/1057610X.2018.1513689>.
- Blauwkamp, Joan, Charles M. Rowling y William Pettit. 2018. «Are Americans really okay with torture? The effects of message framing on public opinion», *Media, War and Conflict*, 11(4): 446-475. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1750635217753655>.

- Cano-Paños, Miguel Ángel. 2019. «La expansión, intensificación y seducción del terrorismo islamista a través de internet: análisis criminológico», *Revista Científica General José María Córdova*, 17 (26): 271-287. Disponible en: <https://doi.org/10.21830/19006586.431>.
- De la Corte Ibáñez, Luis. 2018. «La yihad de Europa: desarrollo e impacto del terrorismo yihadista en los países de la Unión Europea (1944-2017)», *Informe del Centro Memorial de Víctimas del Terrorismo*, 4: 7-69.
- Díaz-Cerveró, Elba. 2011. «La muerte de Osama Bin Laden en las portadas de la prensa española: análisis de la cobertura en primera de ABC, El Mundo, El País y El Público», *El Argonauta español. Revue bilingue, franco-espagnole, d'histoire moderne et contemporaine consacrée à l'étude de la presse espagnole de ses origines à nos jours*, 8. Disponible en: <https://doi.org/10.4000/argonauta.234>.
- Druckman, James, Erik Peterson y Rune Slothuus. 2013. «How elite partisan polarization affects public opinion formation», *American Political Science Review*, 107 (1): 57-79. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0003055412000500>.
- Entman, Robert. 1993. «Framing: Toward clarification of a fractured paradigm», *Journal of Communication*, 43 (4): 51-58. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1993.tb01304.x>.
- García-Luengo, Óscar. 2002. «Los medios de comunicación y las nuevas tendencias del terrorismo internacional», *Revista Internacional de Sociología*, (33): 99-113. Disponible en: <https://doi.org/10.3989/ris.2002.i33.731>.
- García-Luengo, Óscar. 2005. *Política y medios de comunicación: desafección política y exposición mediática en España y su entorno europeo*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- García-Luengo, Óscar y Javier García-Marín. 2013. «Spanish TV portray of terrorism during the 2008 campaign: an example of polarized pluralism?», *Przegląd Europejski*, 3: 49-65.
- García-Marín, Javier. 2011. «Encuadres, conflictos y efectos de agenda», *ZER-Revista de Estudios de Comunicación*, 16 (31): 167-181.
- García-Marín, Javier y Adolfo Calatrava-García. 2018. «The Use of Supervised Learning Algorithms in Political Communication and Media Studies: Locating Frames in the Press», *Communication and Society*, 31 (3): 175-188. Disponible en: <https://doi.org/10.15581/003.31.3.175-188>.
- García-Marín, Javier, Óscar García-Luengo, Ergül Hakan y Emre Gökcap. 2009. El conflicto en Gaza: el papel de la prensa en España y Turquía. *IX Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA)*.
- Ghotme Rafat, Ahmed. 2012. «La reconducción estratégica de Al-Qaeda: ¿del liderazgo de Osama Bin Laden a la dimensión masiva-popular?», *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*, 12 (22): 111-127. Disponible en: <https://doi.org/10.22518/16578953.94>.
- Hallin, Daniel y Paolo Mancini. 2008. *Sistemas mediáticos comparados: tres modelos de relación entre los medios de comunicación y la política*. Barcelona: Hacer.
- Hardy, Jonathan. 2010. *Western Media Systems*. Londres: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780203869048>.

- Horvit, Beverly, Carlos Cortés Martínez y Kimerbly Kelling. 2018. «23. Journalism, War and Peace», en Tim P. Vos (ed.), *Journalism*. Berlín: De Gruyter.
- Igartua, Juan José, Carlos Muñiz y Lifeng Cheng. 2005. «La inmigración en la prensa española. Aportaciones empíricas y metodológicas desde la teoría del encuadre noticioso», *Migraciones. Publicación del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones*, 17: 143-181.
- Jackson, Richard. 2018. *Writing the War on Terrorism*. Manchester: Manchester University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.7765/9781526130921.00009>.
- Jaime Jiménez, Óscar. 2017. «Comunicación en seguridad pública: la interacción entre políticos, policías, medios de comunicación y sociedad», en Rafael Martínez, (ed.), *Comunicación Política en seguridad y defensa: España y América Latina*. Barcelona: CIDOB.
- Jetter, Michael. 2019. «The inadvertent consequences of Al-Qaeda news coverage», *European Journal Review*, 199: 391-410. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.eurocorev.2019.08.004>.
- Jordán, Javier. 2009. «Procesos de radicalización yihadista en España. Análisis sociopolítico en tres niveles», *Revista de Psicología Social*, 24 (2): 197-216. Disponible en: <https://doi.org/10.1174/021347409788041499>.
- Jordán, Javier. 2015. «Incidencia del terrorismo de inspiración yihadista en Estados Unidos y Europa Occidental: un análisis comparado», *Revista Española de Ciencia Política*, (37): 89-117.
- Krippendorff, Klaus. 1990. *Metodología de análisis de contenido*. Barcelona: Paidós.
- Marrero Rocha, Inmaculada. 2015. «Foreign Fighters and Jihadist: Challenges for International and European Society», *Paix et sécurité internationales: Journal of Law and International Relations*, 3: 83-108. Disponible en: https://doi.org/10.25267/Paix_secur_int.2015.i3.04.
- Martín-Serrano, Lucas. 2016. «DAESH vs. Al-Qaeda. La lucha por la supremacía a las puertas de Europa», *Bie3: Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 2: 1000-1014.
- Nacos, Brigitte. 2016. *Mass-Mediated Terrorism: Mainstream and Digital Media in Terrorism and Counterterrorism*. Lanham, Maryland: Rowman and Littlefield Publishers.
- Neuman, Russell, Mario Just y Ann Crigler. 1992. *Common Knowledge: News and the Construction of Political Meaning*. Chicago: University of Chicago Press. Disponible en: <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226161174.001.0001>.
- Nisbet, Erik, Ronald Ostman y James Shanahan. 2009. «Public Opinion toward Muslim Americans: Civil Liberties and the Role of Religiosity, Ideology, and Media Use», en Abdulkader H. Sinno (ed.), *Muslims in Western Politics*. Bloomington: Indiana University Press.
- Reinares, Fernando. 2007. «¿Cuál es la amenaza que el terrorismo yihadista supone actualmente para España?», *Boletín Real Instituto Elcano*, 90: 1-7.
- Reinares, Fernando. 2016. «Amenaza yihadista en Europa ¿qué hacer?», *Política Exterior*, 30 (171): 52-60.

- Rey-García, Pablo, Pedro Rivas-Nieto y Óscar Sánchez-Alonso. 2017. «Propaganda, radicalismo y terrorismo: la imagen de Daesh», *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, 23 (1): 209-221. Disponible en: <https://doi.org/10.5209/ESMP.55592>.
- Sánchez Medero, Gema. 2010. «La nueva estrategia comunicativa de los grupos terroristas», *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 8 (12): 201-2015.
- Shamieh, Luna y Zoltán Szenes. 2015. «The Propaganda of ISIS/DAESH through the Virtual Space», *Defence Against Terrorism Review*, 7 (1): 7-31.
- Tobajas, Raquel. 2017. «La comunicación de Daesh», *Cuadernos de la Guardia Civil: Revista de Seguridad Pública*, 55: 129-143.
- Torralba, Victoria. 2019. «¿Cómo influye el entorno online en la radicalización salafista yihadista en España?», *Bie3: Boletín IEEE*, 13: 434-451.
- Torres-Soriano, Manuel R. 2007. *La dimensión propagandística del terrorismo yihadista global*. Granada: Universidad de Granada.
- Torres-Soriano, Manuel R. 2009. *El eco del terror. Ideología y propaganda en el terrorismo yihadista*. Madrid: Plaza y Valdés. Disponible en: <https://doi.org/10.5211/9788492751143>.
- Torres-Soriano, Manuel R. 2010. «The road to media jihad: the propaganda actions of Al-Qaeda in the Islamic Maghreb», *Terrorism and Political Violence*, 23 (1): 72-88. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09546553.2010.512839>.
- Torres-Soriano, Manuel. 2011. «The evolution of the discourse of Al-Qaeda in the Islamic Maghreb: Themes, Countries and Individuals», *Mediterranean Politics*, 16 (2): 279-298. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13629395.2011.583747>.
- Torres-Soriano, Manuel R. 2017. «Jihadist Propaganda as a Threat Indicator: The Case of Spain», *Terrorism and Political Violence*, 29 (6): 1-17. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09546553.2017.1374255>.
- Torres-Soriano, Manuel. 2017. «La tiranía de los pequeños números: el factor individual en la propaganda yihadista», *Revista UNISCI*, 44: 73-89. Disponible en: <https://doi.org/10.5209/RUNI.55779>.
- Torres-Soriano, Manuel R. y Javier García-Marín. 2009. «Conflictos bélicos y gestión de la información: una revisión tras la guerra de Irak y Afganistán», *CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, 5 (10): 11-23.
- Torres-Soriano, Manuel R., Javier Jordán y Nicola Horsburgh. 2006. «Analysis and Evolution of the Global Jihadist Movement Propaganda», *Terrorism and Political Violence*, 18 (3): 399-421. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09546550600751990>.
- Winter, Charile. 2015. *The Virtual Caliphate: Understanding Islamic State's Propaganda Strategy*. Londres: Quilliam.
- Wolfsfeld, Gadi. 2004. *Media and the Path to Peace*. Londres: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511489105>.
- Zelin, Aaron. 2015. «Picture or It didn't Happen: A Snatchop of the Islamic State's Official Media Output», *Perspectives on Terrorism*, 9 (4): 85-97.

Presentado para evaluación: 14 de noviembre de 2019.
Aceptado para publicación: 13 de febrero de 2020.

JOSÉ MANUEL MORENO MERCADO

josem.mr95@hotmail.com

Doctorando en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad de Granada. Graduado en Ciencias Políticas y de la Administración y máster en Cultura de Paz, Conflictos, Educación y Derechos Humanos por la misma universidad y el Instituto de la Paz y los Conflictos (IPAZ). Sus líneas de investigación giran en torno a la comunicación política, la relación entre medios y conflictos y relaciones internacionales, áreas donde posee diversas publicaciones.

Aproximación al pensamiento político de Donald Trump: ¿es el presidente de Estados Unidos populista?

*An approach to Donald Trump's political thought:
Is the US President a populist?*

ALFREDO RAMÍREZ NÁRDIZ
Universidad Libre, Barranquilla (Colombia)

Cómo citar/Citation

Ramírez Nárdiz, A. (2020). Aproximación al pensamiento político de Donald Trump: ¿es el presidente de Estados Unidos populista? *Revista Española de Ciencia Política*, 52, 59-83. Doi: Disponible en: <https://doi.org/10.21308/recp.52.03>

Resumen

Tanto la campaña de las elecciones presidenciales de los Estados Unidos de 2016 como la posterior presidencia de Donald Trump han supuesto, en diversos aspectos, una ruptura con las prácticas, usos, modos y formas tradicionales en la política occidental. La apelación constante a los sentimientos (y las bajas pasiones) de los votantes, la relativización de los hechos, las declaraciones racistas, xenófobas, machistas y hostiles a las minorías, la política interior rupturista con el pasado y la política exterior grandilocuente han sido elementos de una acción de gobierno habitualmente calificada como caótica e impulsiva, cuando no infantil o irracional. Se suele acusar al presidente Trump de populista. Este artículo pretende ofrecer una aproximación a su pensamiento político y contrastarlo con una serie de elementos que se proponen como característicos del populismo. Esto permitirá valorar la medida en que el actual inquilino de la Casa Blanca puede o no ser considerado populista, y se llega a la conclusión de que es posible hacerlo.

Palabras clave: Donald Trump, pensamiento político, presidente, populismo, Estados Unidos.

Abstract

Both the 2016 US presidential election campaign and Donald Trump's later presidency have entailed, in several aspects, a break with the traditional practices, uses, modes and forms in Western politics. The constant appeal to voters' feelings (and low passions), the relativization of facts, the racist, xenophobic, sexist statements and those others hostile to minorities, a home policy rupturist with the past and a grandiloquent foreign policy have all been elements of a government action usually described as chaotic and impulsive, or even as childish and irrational.

President Trump is usually accused of being a populist. This article aims at offering an approach to Trump's political thought checking it against a series of elements deemed characteristic of populism. This will, in turn, allow to assess the extent to which the current host of the White House can be considered as a populist or not. Ultimately, the conclusion is reached that it is certainly possible to do so.

Keywords: Donald Trump, political thinking, president, populism, United States.

INTRODUCCIÓN

¿Cuál es la ideología de Donald Trump? Ante el aparente desorden que muchas veces muestran su discurso y sus decisiones, donde no son extraños los cambios de opinión y las contradicciones, cabría pensar que Trump no posee una ideología determinada y que no hace más que adaptarse a lo que considera más apropiado para sus intereses coyunturales. Pero, salvo que se renuncie a la búsqueda de racionalidad en el pensamiento del presidente de EE. UU., parece relevante tratar de elaborar un mínimo cuadro de la ideología del actual titular de la presidencia norteamericana. En los intentos de establecer la ideología de Trump es recurrente escuchar a modo de diagnóstico la palabra *populismo*. Se suele describir al presidente de EE. UU. como un populista. Como tal, se le incardina en un conjunto más o menos difuso de partidos y líderes políticos de reciente aparición a ambos lados del Atlántico, en ocasiones considerados de extrema derecha, en ocasiones de extrema izquierda,

¿Pero qué es ser populista? ¿Puede serlo igualmente un partido que se identifica, o que es identificado, con la derecha y uno que lo hace con la izquierda? ¿Cuáles son los rasgos que caracterizan el populismo para poder afirmar que Trump lo es o no lo es? ¿Existe siquiera el populismo o no es más que un término peyorativo que a fuerza de repetirse se ha popularizado y que no es utilizado más que como epíteto para descalificar al rival político? ¿Se puede aceptar, como indica Laclau (2005: 32), que la palabra populismo suele ser usada de modo vago, sin contenido y con afán denigratorio para referirse a movimientos dispares? Este texto pretende ofrecer una caracterización del pensamiento de Trump que permita identificar o no al presidente de los EE. UU. como un populista, tratando, además, de dar respuesta a las preguntas arriba citadas.

Es decir, se busca aportar una propuesta de definición y una enumeración de las características del populismo desde la cual calificar o no a Trump como populista. Metodológicamente, se parte de analizar tanto los principales rasgos del pensamiento de Trump como de aquellos elementos que se plantean como propios del populismo para, a continuación, enfrentar unos con otros, tratando de dilucidar la existencia o no existencia de similitudes entre los primeros y los segundos. Esto es, se elabora una sucinta enumeración de los rasgos que definen la ideología de Trump en función de sus promesas electorales presentadas a las elecciones presidenciales de 2016, de su acción de gobierno desde entonces y de las declaraciones que ha hecho en su devenir político reciente. A continuación, se ofrece una propuesta de enumeración de elementos del

populismo, apoyada en un análisis de la doctrina más conocida en la materia. Finalmente, se compara la primera con la segunda, para poder concluir si el presidente de EE. UU. es o no un populista en función de que exista o no identificación entre las dos. Las respuestas que se alcanzan no pretenden ser absolutas, sino apenas una puerta abierta al debate tanto de la ideología de Trump como del concepto de populismo.

IDEOLOGÍA DE DONALD TRUMP

¿Cuáles son los distintos elementos de la ideología de Trump? Partiendo de sus promesas electorales, de sus declaraciones en la campaña electoral de 2016, así como de sus actuaciones durante su mandato, se pueden proponer los siguientes rasgos ideológicos de Trump.

Reacción

La ideología de Trump es esencialmente reactiva; es decir, de oposición a otros movimientos y corrientes, generalmente considerados progresistas por cuanto consistían en la ampliación o reconocimiento de derechos de minorías (hispanos, negros, musulmanes, inmigrantes o refugiados. Como indican Bassets y Faus (2017), la entrada de refugiados y ciudadanos de países musulmanes como Siria, Yemen o Irak fue vetada nada más llegar Trump al poder, o de grupos infrarrepresentados como las mujeres. La ideología de Trump es reactiva como reactiva se puede considerar también a la llamada derecha alternativa (*alternative right o alt-right*) estadounidense, con la que se suele identificar a Trump. Así, para Almansa (2019: 167-169), aunque Trump tiene un perfil propio frente a dicha derecha alternativa, forma parte de un mismo fenómeno *anti-establishment* con ella: el de quienes se consideran traicionados por un Partido Republicano demasiado cercano al Partido Demócrata y que ha asumido concepciones de la izquierda como el multiculturalismo, la aceptación de la creciente inmigración y la integración de los EE. UU. en la economía globalizada. Trump puede parecer un supremacista cultural, xenófobo, racista o machista; pero ninguno de estos rasgos será más que la manifestación del verdadero fondo de su pensamiento, que no es otro que la reacción a todo lo que en su conjunto se ha llamado ideología progresista. Ante una sociedad estadounidense cada vez menos blanca, anglosajona, protestante y masculina, y caracterizada, en cambio, por un mayor pluralismo cultural, religioso y racial, las declaraciones de Trump reflejan la nostalgia de las esencias de la América WASP (*white, anglo-saxon, protestant*) supuestamente perdida. Trump encaja en la corriente populista estadounidense que critica a las élites en nombre del pueblo, pero entendiendo a dicho pueblo como aquellos de herencia europea (Kazin, 2016).

Las declaraciones y actuaciones en este sentido abundan; así, por ejemplo, son xenófobas frente a los extranjeros, en general, y los mexicanos, latinoamericanos y procedentes de países musulmanes más en particular. Como indica Qiu (2016), desde

2015, y tras el tiroteo de San Bernardino, Trump pidió un «total y completo cierre a la entrada de musulmanes en EE. UU.». También tienen connotaciones racistas, como cuando en un debate presidencial Trump mostró a la población afroamericana como propensa a la delincuencia al afirmar que «afroamericanos e hispanos viven en el infierno. Caminas calle abajo y te disparan» (citado por Chan, 2016). Y pueden calificarse de machistas bien por ver a las mujeres como objetos sexuales —a su propia hija le otorgó un 10 en una hipotética clasificación de belleza femenina (Moye, 2018)—, bien por denigrarlas por su comportamiento o apariencia física, como hizo en las declaraciones del autobús de 2005 en las que afirmó que, debido a su fama, podía hacer lo que quisiera con una mujer, incluso cogerla por su sexo (La Vanguardia, 2016), o el incidente con la ex Miss Universo Alicia Machado, a la que llamó asquerosa en Twitter y, según ella, también Srta. Peggy, por la cerdita de *The Muppet Show*, o Srta. Limpiadora (Ayuso, 2016).

Este modo agresivo de expresarse se desarrolló especialmente durante la campaña electoral de 2016 y puede enmarcarse en la actitud general de Trump hacia todos sus adversarios, tanto rivales políticos —lo sufrieron especialmente Jeb Bush y Ted Cruz en los republicanos (Broomfield, 2016) o Hillary Clinton entre los demócratas (Woolf, 2016)— como cualquier sujeto, comunidad o país al que ubique como antagonista, a los que tiende a denigrar y ridiculizar. En contraste, basta con observar su actitud frente al supremacismo blanco. Así, tras los incidentes de Charlottesville, en los que hubo marchas del Ku Klux Klan y contramarchas, con un incidente donde incluso un coche envistió contra una contramarcha causando la muerte de una persona, Trump equiparó a los supremacistas blancos (entre los cuales dijo que había mucha buena gente) con quienes protestaban contra ellos (Cilizza, 2017a). Esto sugiere que el modelo de sociedad que encarna es una reacción frente a aquella otra sociedad plural que se abre camino en EE. UU.: la reacción de los hombres blancos anglosajones que se consideran desplazados y maltratados por la globalización y las transformaciones que esta supone (Almansa, 2019: 173-174). Para Lowndes (2016: 100) la imagen del populista estadounidense es la de un hombre blanco agraviado, desplazado de la centralidad en la política, en el trabajo y en el hogar. No obstante, el apoyo a Trump no solo procede de los trabajadores objetivamente empobrecidos por la globalización, sino de aquellos que subjetivamente se sienten empobrecidos y olvidados por ella. Entre sus votantes caben muchos más que aquellos realmente perjudicados por la globalización: clases medias blancas y heterosexuales que sienten que mujeres y minorías raciales y sexuales obtienen más beneficios sociales que ellos (De la Torre, 2018: 183).

Proteccionismo económico y aislacionismo

Trump ha defendido la necesidad de renegociar o salir de los tratados internacionales de libre comercio que EE. UU. ha suscrito, al considerar que los mismos les perjudican. No es tanto que Trump se oponga al libre comercio internacional en sí, sino que se opone a la forma en la que este se había desarrollado hasta su llegada a la presidencia

(Smith, 2016: 104). El NAFTA con Canadá y México ha sido objeto de sus críticas; por ejemplo, en la campaña electoral de 2016 anunciaba: «Voy a decírcles a nuestros socios del NAFTA que pretendo renegociar inmediatamente los términos de ese acuerdo para conseguir un mejor trato para nuestros trabajadores. Y no quiero decir solo un poco mejor, quiero decir mucho mejor» (citado en Tani, 2016). También ha criticado las políticas deslocalizadoras de las grandes empresas estadounidenses, así como la posición ventajosa que, en su opinión, tienen los productos alemanes o chinos en EE. UU., llegando a afirmar que «hay gente que desearía que no me refriese a China como nuestro enemigo. Pero eso es exactamente lo que son» (citado por Stracqualursi, 2017). Desde estas consideraciones, ha promovido la salida de EE. UU. del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica, de la UNESCO y ha manifestado su deseo de sacar a EE. UU. del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático (Trump, 2017).

Unilateralismo y militarismo

Trump ha urgido a los países de la OTAN a asumir mayores gastos en defensa, sugiriendo la posibilidad de que EE. UU. se inhiba si alguno de los miembros de la Alianza es atacado por un tercero (Raymond, 2018). Esto lo ha simultaneado con una política exterior agresiva, abierta siempre a la opción militar (incluso nuclear, frente a Siria, Irán o Corea del Norte) y muchas veces contradictoria, en la que se pasa de la amenaza y el insulto a la cordialidad y el halago. Así, por ejemplo, en relación con China se ha afirmado que EE. UU. se retirará de Asia, para a continuación negarlo; o se critica a la nación asiática, para después manifestar admiración por su líder. Como ha argumentado Abad (2017: 322), el estilo negociador de Trump parte de establecer unas exigencias muy duras, creando un escenario de tensión, para después rebajarlas, aparentar dar concesiones y así conseguir los resultados favorables buscados desde el principio.

No se puede olvidar su propuesta estrella de construir un muro con México; así, desde el comienzo de la campaña electoral en 2016, prometió «construir un gran muro en la frontera sur» y «hacer que Méjico pague por ese muro» (Qiu, 2016). En conjunto, plantea una política exterior que abandona la visión de los EE. UU. como fuerza hegemónica en el mundo, máximo defensor y beneficiario de la globalización, para asumir otra en la que EE. UU. actúa como potencia imperial que interviene en el exterior exclusivamente movida por sus intereses particulares. No es tanto que Trump sea un aislacionista puro, aunque atribuya todos los problemas de EE. UU. a terceros países, sino que desea un enfoque de la política exterior estadounidense diferente al globalista y de tipo imperialista, que no busca el liderazgo, sino la dominación (Smith, 2016: 101-106).

Negacionismo y antiintelectualismo

Trump se ha caracterizado por relativizar la objetividad y tratar de crear su propia concepción subjetiva de la realidad, con la pretensión de que sea igualmente respetable

que la objetiva y procedente de los datos probados¹. Ello puede observarse en su relación frente a la comunidad científica al negar el cambio climático, con expresiones como «no soy un creyente en un calentamiento global hecho por el hombre» (citado en Cillizza, 2017b). También en su relación frente a los medios de comunicación, al relativizar los hechos y poner en igualdad las noticias con los rumores, las teorías conspirativas o las mentiras. La expresión «hechos alternativos» ganó fama cuando la asesora presidencial Kellyanne Conway la utilizó para justificar unas palabras del portavoz presidencial que habían sido acusadas de ser falsas (CNN, 2017).

Trump no apela a la razón de los ciudadanos, sino a sus emociones (a menudo a las negativas, como el racismo y la xenofobia) en un intento de establecer con ellos una vinculación emocional impermeable a cualquier crítica argumentada. Apunta Lowndes (2016: 99) que esta vinculación que Trump establece con los votantes se construye sobre identificaciones emocionales en las que Trump interrelaciona elementos sensibles para dichos votantes: la ansiedad que generan los temas raciales con la precariedad económica, la masculinidad, el abandono sufrido por las élites políticas, etc. Una manifestación del antiintelectualismo de Trump es la consciente y constante voluntad de ser *políticamente incorrecto*, de enfrentarse a los usos cultos y civilizados recurriendo a expresiones groseras, vulgares y denigrantes para las minorías, en la concepción de que así se visibiliza el enfrentamiento con las élites y se produce la identificación con un supuesto hombre sencillo que se expresa y comporta de un modo *normal* (Almansa, 2019: 169). El contraste en el modo de expresarse en las elecciones presidenciales de 2016 de Clinton (seria, inteligente, sensible) y de Trump (intimidatorio, grosero, despreciativo) muestra la diferencia entre el lenguaje atribuido a las élites y el *políticamente incorrecto* utilizado por los populistas (Moffitt, 2016: 55).

Personalismo, caudillismo, mesianismo, paternalismo²

Frente al lema de Obama, *Yes, we can* («Sí, podemos»), que manifestaba su propuesta de un pacto social transversal para mejorar la sociedad estadounidense, Trump se caracterizó durante la campaña presidencial de 2016 por presentarse a sí mismo como el único individuo capaz de solucionar todos los problemas del país. Para ello, se identificó con el «hombre medio» americano, víctima de los poderosos, de los medios de comunicación y de las élites económicas, políticas e intelectuales, y se presentó como la única herramienta que tienen los maltratados hombres buenos

-
1. Si dicho antiintelectualismo se debe a una consciente voluntad de identificarse con el pueblo frente a la élite o si es algo derivado de la escasa preparación intelectual de Trump, hace de interés el análisis de Mena (2018: 51-57) cuando destaca que habitualmente Trump se expresa con palabras de escasas sílabas (una, dos, tres, rara vez cuatro), repite mucho unas pocas ideas, ordena las frases mediante yuxtaposición sin usar subordinadas, se expresa de un modo inarticulado y caótico, etc.
 2. Mena (2018: 62).

para recuperar sus puestos de trabajo perdidos, su sociedad rota y su dignidad pisoteada. Así, afirmó: «Os lo daré todo. Soy el único. Yo solo puedo arreglarlo» (citado por Politico Magazine, 2016). En la misma línea, en la Convención del Partido Republicano de 2016 declaró: «Estos son los hombres y mujeres olvidados de nuestro país. Gente que trabaja duro pero que ya no tiene una voz. Yo soy vuestra voz» (citado por Hawkins, 2016: 95). Trump materializa de este modo el elemento más tradicionalmente populista: la lucha del pueblo y del hombre sencillo contra las élites que abusan de él. Con todo, para Lowndes (2016: 100) Trump no es tanto un campeón de la clase trabajadora frente a las élites, como sí fue habitual en pasadas oleadas populistas en EE. UU., sino que el presidente se muestra sobre todo como una figura que confirma el estatus degradado de estas clases trabajadoras, y cuyos seguidores responden menos a llamados por su condición de trabajadores que a la rabia brutal contra las élites, los inmigrantes, los musulmanes o los negros, a quienes consideran causantes de su miseria.

En función de estas características y asumiendo la complejidad que proporciona un líder capaz de pasar en apenas unas pocas semanas de una opinión a la contraria —así ocurrió en el caso de Corea del Norte que, de recibir amenazas de destrucción, «fuego y furia como el mundo nunca ha visto», pasó a ser reconocida como interlocutor válido con el que mantener reuniones cordiales (Bierman, 2017)—, puede afirmarse que la ideología de Donald Trump se resume en una sola palabra: reacción. Es una ideología reaccionaria, si por tal se entiende aquella que reacciona frente a otra previa y que trata de revertir gran parte, si no la totalidad, de las transformaciones políticas, económicas y sociales realizadas en la presidencia anterior. Frente a los años de Obama, en los que se apostó por el internacionalismo, los derechos sociales o la lucha contra el cambio climático, la presidencia de Trump parece en ocasiones no tener más objeto que derrumbar todo lo hecho por su antecesor: oposición al Obamacare (Martín, 2017), salida del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, ruptura del pacto nuclear con Irán, etc. (Eilperin y Cameron, 2018).

No obstante, afirmar que Trump es el opuesto perfecto a Obama sería un enfoque excesivamente centrado en el personaje, en sus filias y fobias personales porque, más allá de las personas, la ideología que Trump encarna es la respuesta frente a aquella que Obama personificó. Así, frente a una visión del mundo enmarcada en las dinámicas globalizadoras, aparece un movimiento reactivo que pretende cerrar todo lo que la globalización abre. Frente a un Obama que simboliza —incluso personalmente— el cosmopolitismo y el triunfo de las minorías, Trump defiende alzar muros, físicos, económicos y sociales, que detengan la apertura que la globalización implica. En sus propias palabras, «americanismo, no globalismo, será nuestro credo» (citado por Smith, 2016: 101).

La ideología de Trump es la reacción. La negación de los cambios producidos en las últimas décadas, que han llevado a una mayor interconexión mundial a nivel internacional (tanto política, como económica) y a una mayor aceptación de la heterogeneidad (racial, sexual, religiosa) a nivel nacional. Es posible ubicar esta ideología reaccionaria en distintas opciones políticas a ambos lados del Atlántico: Trump en los

EE. UU. o diversos partidos europeos que ya en Alemania (AfD), Francia (Frente Nacional) o Italia (Liga) abogan por revertir gran parte de las transformaciones generadas por la globalización en aspectos económicos (libre comercio), políticos y sociales (inmigración), retornando a un mundo previo a dichas transformaciones. Para Trump: «La globalización ha hecho muy rica a la élite financiera, pero ha dejado a millones de nuestros trabajadores sin nada salvo pobreza y dolor de corazón» (Diamond, 2016).

La ideología de Trump puede causar estupor en gran parte del público conocedor de los datos objetivos acerca de los progresos que el mundo está haciendo en el periodo histórico al que genéricamente se llama globalización³, pero conecta bien con otra parte del público al que se suele considerar perjudicado por la globalización: clases medias y bajas que temen por su futuro económico y clases medias y altas sin miedos económicos, pero sí culturales y sociales. En el primer caso, personas con bajo nivel de estudios, desempleadas o con empleos mal retribuidos, a los que les preocupan sus ingresos y los de sus hijos ante la llegada de inmigrantes y que sienten debilitarse sus derechos sociales bajo la presión de una economía globalizada. En el segundo, personas que creen perder la hegemonía del grupo social, racial, sexual o religioso del que forman parte, o desvanecerse el modelo de sociedad en el que creen, y a los que sienten amenazados por extranjeros, minorías, feminismo, etc. En ambos casos, personas que se consideran abandonadas por las élites cosmopolitas y que canalizan su frustración en el voto a opciones políticas alternativas que les permiten visualizar un enemigo al cual culpar de las circunstancias que les atenazan eximiéndose a sí mismos de toda responsabilidad, que les dan respuestas sencillas a problemas complejos y que les ofrecen líderes que les prometen un futuro mejor mediante una vuelta al pasado perdido.

No cabe, sin embargo, ignorar que Trump, aun y debiendo ser entendido en el contexto histórico al que pertenece, puede ser considerado heredero de la tradición populista estadounidense que encuentra algunos de sus hitos en figuras como la del presidente Andrew Jackson⁴ en el primer tercio del XIX, o el People's Party⁵ a finales de

-
3. Frente a la conceptualización positiva que de la globalización se transmite desde este texto, quepa recordar como contraste el conocido trilema de Rodrick (2012: 20), que señala que no se puede conseguir simultáneamente democracia, autodeterminación nacional y globalización económica.
 4. Jackson suele citarse como origen del populismo estadounidense. Durante su mandato, y frente al Congreso, concibió la presidencia como verdadera representación del pueblo estadounidense; por ello, la fortaleció frente al Congreso, la judicatura y el resto de instituciones del Estado, transformándola desde lo meramente administrativo a lo tribunicio (Aguilar, 2019: 68). Anticipó así uno de los rasgos más típicos del populismo, el del líder que, frente a unas élites políticas y económicas corruptas, se erige en portavoz del ciudadano sencillo frente a un enemigo común, el «poder del dinero» (Feller, 2019).
 5. Partido procedente mayoritariamente del sur y el oeste de los EE. UU. que ensalzaba a los trabajadores rurales y urbanos, el «pueblo llano», mientras atacaba a las élites de las altas finanzas y la industria por empobrecerlos. En 1892 el partido logró veintidós votos electorales en las elecciones presidenciales con su candidato James Weaver para declinar en los siguientes años.

dicho siglo. Para Mead (2016), puede que la elección presidencial de Trump fuera una sorpresa, pero el movimiento que le condujo a la victoria no es nuevo, sino que hunde sus raíces en la historia estadounidense, siendo sus seguidores los herederos de aquellos que apoyaron al presidente Jackson, personas que no solo sienten descontento económico y que rechazan una dirección tecnócrata y elitista del Estado, sino que ven los cambios que sufre su país (como el vuelco demográfico a una sociedad menos blanca y más multiétnica) como una declaración de guerra. Mead (2017) atribuye a Trump haber percibido en la sociedad estadounidense el auge del populismo nacionalista jacksoniano, esto es, del sentimiento de la América jacksoniana de estar bajo sitio, con sus valores atacados y su futuro amenazado tanto por las élites cosmopolitas (de ambos grandes partidos) como por los inmigrantes y otras minorías que, en conjunto, se han apoderado del gobierno y están transformando la esencia de los EE. UU.

Por tanto, situar a Trump como un nuevo hito en la evolución del populismo histórico estadounidense puede resultar apropiado⁶ en el sentido de considerarlo como alguien que se presenta como un campeón de las clases populares, y en especial de la América WASP, frente a los denunciados atropellos de las élites, pero sin perder de vista que su emergencia, teniendo antecedentes típicamente estadounidenses, obedece igualmente a razones específicamente contemporáneas derivadas de la globalización y sus efectos. Resulta significativo, en el contexto de este choque entre clases populares y élites, que haya figuras como la ex secretaria de Estado Albright (2018: 5) que consideren a Trump como el presidente de los tiempos modernos cuyas afirmaciones y acciones están más en desacuerdo con los ideales democráticos.

PROPUESTA DE CARACTERÍSTICAS DEL POPULISMO

Vista sucintamente la ideología de Trump y para poder afirmar si la misma se identifica o no con el populismo, es imprescindible tratar de caracterizar el populismo para posteriormente compararlo con el pensamiento de Trump. Ya se considere que el populismo surge a causa del resentimiento económico de los perdedores de la globalización, ya se opte por verlo como una reacción conservadora ante los cambios culturales de corte liberal introducidos en las últimas décadas, ya se afirme

Posiblemente, el heredero contemporáneo del tipo de populismo representado por este partido sea el senador Bernie Sanders, mientras que Donald Trump encaje mejor en otro tipo de populismo racista-nacionalista también surgido a finales del XIX en estados como California, con partidos como el Workingmen's Party of California y su rechazo a los inmigrantes asiáticos (Kazin, 2016).

- No lo es, sin embargo, para autores como Cheatham (2017), que consideran que los paralelismos establecidos entre ambas figuras (que él tiene por falsos) han sido especialmente promovidos por el propio Trump y su círculo para interesadamente fomentar la imagen del empresario neoyorquino como defensor del pueblo frente a las élites del modo en que generalmente se asume que lo fue el presidente Jackson.

que es la respuesta ante el abandono al que las élites someten al pueblo, el mal funcionamiento de la representación y el incumplimiento de los derechos fundamentales de los ciudadanos, especialmente la igualdad ante la ley (Hawkins, 2016: 95-96), se puede afirmar que hay dos aproximaciones valorativas esencialmente opuestas sobre el populismo. La primera considera que el populismo es un fenómeno positivo, inherente a la democracia, que permite limitar el poder de las élites devolviéndoselo al pueblo. Según la segunda, el populismo promete lo anterior, pero lleva al autoritarismo, a la exclusión de las minorías y a la perversión de la democracia (Bonikowski y Gidron, 2016: 11). Indica Ivarsflaten (2016: 50), citando a Mudde y Rovira (2013), que existe un enfoque intermedio según el cual el populismo tiene dos caras: una que dota al pueblo de poder frente a las élites y otra que debilita las instituciones representativas y el pluralismo. En este trabajo se adopta el segundo enfoque; esto es, se plantea el populismo como una perversión de la democracia.

A continuación, se ofrece una enumeración de los rasgos del populismo más recurrentemente citados y que, sujetos a debate, permiten caracterizarlo (Ramírez Nardiz, 2018: 153-179).

El líder carismático

El populismo se apoya en la legitimidad carismática del líder (Mudde, 2004: 556). Establece una fuerte relación entre el pueblo y el líder al que, excediendo sus funciones constitucionales concretas como jefe de Estado o de Gobierno, concibe como voz del pueblo —«no soy yo, soy el pueblo», dirá Chávez— (De la Torre, 2018: 185), y personificación del mismo (Mudde y Rovira, 2017: 43) y lo caracteriza como un caudillo, un salvador o un mesías. El líder suele asumir un rol hipermasculinizado, machista, fuerte, resolutivo, viril y confrontador (De la Torre, 2018: 187), como si de un macho alfa de carácter tribal se tratara. No es por ello sorprendente que el líder populista casi siempre sea un hombre, rara vez una mujer. La identificación que se produce entre el líder y el pueblo lleva a que las manifestaciones del líder se consideren la voluntad del pueblo.

Por ello, cualquier opinión divergente —bien proceda de la oposición, de otra institución política o de la prensa— se asumirá como contraria al pueblo y malintencionada —dice Erdogan: «Nosotros somos el pueblo. ¿Quién eres tú?» (Müller, 2016b: 61)—. Al darse esta identificación entre líder y pueblo, cualquier ejercicio de control sobre el líder, particularmente de la oposición parlamentaria, queda anulado a efectos prácticos (Weyland, 2001: 12). El líder es para el populismo el eje en torno al que se unifican en una única voluntad todas las demandas y sensibilidades del pueblo. Laclau se refiere a este proceso como la emergencia del líder: «El populismo emerge, asociando entre sí estas tres dimensiones: la equivalencia entre las demandas insatisfechas, la cristalización de todas ellas en torno de ciertos símbolos comunes y la emergencia de un líder cuya palabra encarna este proces» (2006: 58).

El pueblo como unidad

Se crea la ilusión de concebir al pueblo como una unidad sin divisiones, ni fragmentaciones (Müller, 2016: 3-4, 28). No hay distintas sensibilidades ni intereses, sino un único pueblo que, en función de la idéntica racionalidad de todos sus miembros, no puede más que constituirse en una voluntad única que por necesidad debe ser buena, debe tener la razón y de la cual el líder se erige como intérprete necesario. La virtud del pueblo, frente a la maldad de la oligarquía, es uno de los pilares del populismo y puede rastrearse en los primeros partidos que recibieron la denominación de populistas, como el People's Party de finales del XIX en los EE. UU. (Rivero, 2017: 33-34). La visión unitaria del pueblo, en realidad, no es otra cosa que una apariencia generada por una fracción que pretende que el todo se identifique con ella para servirse así de su legitimidad (Laclau, 2005: 214).

El populismo afirma que sobre el pueblo se ciernen amenazas internas y externas que tratan de aprovecharse de él, perjudicarlo o incluso destruirlo. Frente a estas amenazas, el populismo y su líder se ofrecen como medio de protección. El pueblo acostumbra a ser identificado con unos elementos determinados (dependiendo del país: idioma, raza, religión, cultura, etc.) que llevan a que todos aquellos que no los cumplan sean, en la práctica, expulsados o no aceptados en él. Este es el caso de los extranjeros, inmigrantes o refugiados, que buscando integrarse en la comunidad receptora son tenidos como extraños, como enemigos del pueblo, como no pueblo. En palabras de Trump, «la cosa más importante es la unificación del pueblo porque el otro pueblo no vale nada» (Müller, 2016a: 22; ver también De la Torre, 2018: 185). Se fomenta una oposición en la que el líder dirige al pueblo contra el no pueblo (Krauze, 2017: 17) y en la que se generan rupturas entre los grupos sociales, distinguiendo a unos como virtuosos y a otros como corruptos (Bonikowski y Gidron, 2016: 11).

La apelación al pueblo

La relación entre el líder y el pueblo se materializa en la recurrente solicitud que el primero hace al segundo para que se pronuncie. Indica De la Torre (2018: 181) que Chávez, Correa y Morales «gobernaron a través de campañas y de elecciones permanentes [...]. Los venezolanos votaron en dieciséis elecciones entre 1999 y 2012, los bolivianos en nueve entre 2005 y 2016 y los ecuatorianos en once entre 2006 y 2013». La apelación al pueblo se hace generalmente mediante la tergiversación de los instrumentos de la democracia participativa, particularmente las preguntas directas a la ciudadanía como referendos (Ivarsflaten, 2016: 50) y plebiscitos, para legitimar el poder del líder frente al de las restantes instituciones del Estado. Estos instrumentos participativos, especialmente en los ámbitos municipales, no se utilizan para mejorar la democracia, sino para establecer relaciones clientelares en las que los ciudadanos autónomos acaban convertidos en masas agradecidas (De la Torre, 2013: 127-129).

Dado que el populismo implica una crítica radical de la democracia representativa, a la que ve como materialización de la división entre élites y pueblo —representantes y representados— (Rivero, 2017: 35), se apela al poder constituyente materializado en el pueblo y a su capacidad de refundar la sociedad, si bien con el fin último de concentrar el poder en el Ejecutivo (De la Torre, 2018: 181), permitiendo al líder superar los límites y controles que impone la representación.

Como para el populismo los representantes forman una élite corrupta, la única manera que concibe de tener una verdadera democracia es enajenar el poder de las élites y devolvérselo al pueblo, el cual, a su vez, se lo transmitirá al líder, quien materializará la voluntad popular. Por ello, el populismo, si bien afirma no tener otro objeto que darle el poder al pueblo, no hace más que servirse instrumentalmente de él para fortalecer al líder. Renegar de las instituciones representativas, apelar al pueblo reunido en la plaza pública y apoderarse de la legitimidad de él emanada para ofrecérsela por aclamación al líder no es un descubrimiento contemporáneo y puede ser rastreado, entre otros, en el fascismo o el nacionalsocialismo durante el periodo de entreguerras. Conocida es la crítica de Sartori (2007: 125-131) al recurso a referendos y plebiscitos, que, indica, multiplica los problemas y es una puerta abierta al demagogo que pone en peligro la democracia.

El enemigo

El populismo dota de un poder extraordinario al líder para que pueda salvar al pueblo del enemigo. El enemigo del pueblo (Weyland, 2013: 21) puede ser interno o externo, concreto o difuso. Las élites políticas y económicas fueron el enemigo habitual para los populismos de finales del siglo XIX y principios del siglo XX (Mudde y Rovira, 2017: 6) y siguen siendo el enemigo más recurrente del populismo en la mayoría de los análisis actuales (Rivero, 2017: 34). Enemigo pueden ser también los inmigrantes, refugiados y extranjeros, un país determinado o, incluso, el *capitalismo internacional*. El enemigo puede ser cualquiera, pero ha de haber un enemigo con el que no es posible negociar, solo cabe luchar y solo el líder capitaneando al pueblo puede imponerse a él. La existencia de un enemigo es crucial para el populismo porque una ruptura populista solo se produce cuando ha tenido lugar una dicotomización del espacio social en la que los ciudadanos se ven a sí mismos como miembros de dos campos enfrentados (Laclau, 2006: 56).

El rechazo al acuerdo

Dado que el pueblo es una unidad, fuera de él solo puede habitar el enemigo. Esta es «la lógica schmittiana del populismo» (De la Torre, 2017: 140; 2018: 192). Con el enemigo no es posible pactar. No cabe concebir la política como un proceso de cesiones y transacciones, sino como una lucha en la que solo puede llegarse a la victoria

o a la derrota; donde uno ha de imponerse al otro, establecer su hegemonía y materializar sus objetivos. El populismo rechaza las instituciones representativas, instrumento para el acuerdo entre rivales, al verlas como herramienta de las élites para hurtar el poder al pueblo (Bonikowski y Gidron, 2016: 7). Ejemplo de este modo de concebir la política es la forma en la que, en el marco del debate político estadounidense, se ha denunciado que Trump negocia, comparándola con un secuestro con rehenes en el que el secuestrador es Trump, aquel que debe pagar el rescate la otra parte y los rehenes cualquiera que esté bajo el poder del presidente. Así, en la negociación con el Congreso sobre los inmigrantes se acusó a Trump de usar como rehenes a las familias que al cruzar la frontera son separadas (Chait, 2018).

El ideal

El populismo trata de volver a un pasado glorioso o alcanzar un futuro utópico. No cabe conformarse con reformas sociales parciales ni es aceptable realizar los cambios que la sociedad requiere de un modo progresivo. Hay que echar abajo la podrida sociedad actual y, desde cero, construir una nueva sociedad que carezca de todo defecto. El populismo gusta de presentarse «como subversivo del estado de cosas existente y también como el punto de partida de una reconstrucción más o menos radical de un nuevo orden» (Laclau, 2005: 221). Las fuerzas populistas, tanto antes de alcanzar el poder como una vez alcanzado, acostumbran a defender la necesidad de refundar la sociedad realizando una nueva constitución que dé comienzo a una diferente etapa nacional, lo que puede desembocar no en textos de consenso, sino en textos partisanos que busquen perpetuar al líder y al movimiento populista en el poder (Müller, 2016a: 4-5, 67-68). Señala Popper (2010: 400 y ss.), y quepa aplicarlo al populismo, que uno de los rasgos que diferencia a la sociedad abierta de la cerrada es la concepción holística que tiene la segunda (a la que identifica con el totalitarismo) de las transformaciones sociales, a las que no ve como un proceso gradual, sino como un cambio brusco.

La emoción

El populismo no apela a la razón, sino a la emoción. No se dirige al cerebro de los votantes, sino a su corazón. Es habitual representar al votante populista como aquel que responde a estímulos más emocionales que racionales, pero no debe ignorarse a Müller (2016b: 60) cuando critica la relación necesaria entre los estados psicológicos dominantes de los votantes y su opción política, pues generalizar que todos los votantes del populismo son perdedores de la globalización que sienten más que razonan sería como decir que todos los votantes socialdemócratas son trabajadores envidiosos de los ricos. El populismo no ofrece tanto argumentos racionales, como consignas maximalistas. No duda en recurrir a las pasiones, alentando en no pocas ocasiones los más bajos instintos de los ciudadanos. Se argumenta, por ejemplo, que desde que Trump

llegó al poder, el tribalismo, la división de la sociedad estadounidense en grupos de carácter racial, cultural o incluso lingüístico, vive un momento de auge (Felton, 2018).

Se habla de los *hechos alternativos*, que acostumbran a ser la versión subjetiva y generalmente falsa que de los hechos (objetivos) tienen sujetos particulares. Se relativiza la verdad, se ponen en duda las afirmaciones científicamente probadas y se deslegitima a los intelectuales a los que se acusa de engañar al pueblo y estar al servicio de poderes económicos o políticos interesados. Esta deslegitimación de los intelectuales parece encajar con la idea de que el votante populista tiene escasa formación y por ello desconfía de los que sí la tienen. Así, en el referéndum británico sobre la permanencia en la UE se comprobó que gran parte de los votantes pro *brexit* o no tenían cualificaciones o tenían un escaso nivel educacional: quince de las veinte áreas con menor nivel de formación del Reino Unido votaron a favor del *brexit*, mientras que las veinte más formadas votaron por continuar en la UE (Goodwin y Heath, 2016: 115).

La oposición a la limitación del poder

Dado que el líder habla en nombre del pueblo, no cabe limitar el poder del líder, pues hacerlo supondría limitar el poder del pueblo. El populismo erosiona los controles que existen para limitar el poder ejecutivo, tanto los ejercidos por los otros poderes del Estado como los que pueda hacer la prensa o las organizaciones de la sociedad civil. El populismo no es pluralista (Müller, 2016a: 3 y 101), concentra el poder y tiene tendencia al autoritarismo (De la Torre, 2017: 133-134). Suele llevar a que la democracia desaparezca o quede desfigurada, si bien no súbitamente, como en un golpe de Estado militar, sino progresivamente, como un lento estrangulamiento (De la Torre, 2018: 190-191). El antagonismo entre liberalismo —como ideología que busca la limitación del poder— y populismo se sintetiza en el diferente grado de limitación del poder del líder: en el primero el líder no es más que un representante de la ciudadanía que ocupa un cargo limitado constitucionalmente en sus facultades y en el tiempo; en el segundo, el líder, como encarnación del pueblo, tiende a exceder todo límite constitucional llegando a situarse por encima de todo límite constitucional. No es extraño en el populismo demandar sucesivas reformas constitucionales que adapten el texto constitucional a la cada vez mayor ambición de poder material y temporal del líder. Sin embargo, como indica Popper (2010: 339), la virtud crucial de la democracia es contener y equilibrar el poder. De ahí el imposible maridaje entre populismo y democracia liberal.

El rechazo del librecambio

El populismo crea nuevas fronteras y las fortalece allí donde ya existen, y ello mientras afirma proteger con ello al pueblo. Por ello, el librecambio, al permitir

que el capital y, en menor medida, los trabajadores extranjeros puedan moverse con libertad, penetrar en el país y romper la unidad del pueblo es visto como un riesgo que debe ser controlado y, si es posible, extirpado. De ahí que el populismo opte por renegociar los tratados de libre comercio o salirse de ellos —Alternativa por Alemania denuncia que los tratados de libre comercio dañan el derecho nacional y se opone a algunos como el TTIP, el TISA y el CETA (AfD, 2017)—; opte por el proteccionismo e imponga aranceles, provocando subidas de precios que perjudican a los consumidores —los aranceles impuestos por Trump encarecieron el precio de las lavadoras una media de cien dólares (Zilber, 2019)—; se oponga al movimiento internacional de las empresas y de los trabajadores, y defienda una cierta autarquía en la economía nacional. Especialmente es hostil con los inmigrantes, a los que acusa de robar los trabajos de los nacionales o perjudicarles bajando los sueldos y los derechos sociales: la web de la Casa Blanca, bajo el epígrafe «Inmigración», relaciona su limitación con la protección de los trabajadores americanos (White House, 2019), y la Liga en Italia utiliza publicidad electoral con lemas como «Stop Invasione» en referencia a la alegada invasión de inmigrantes (Leganord, 2019).

Nacionalismo

El populismo plantea una concepción unitaria del pueblo y una idealización del pasado que le lleva a interpretar la historia de un modo interesado; además, su identificación habitual del enemigo con lo extranjero hace que el populismo sea normalmente nacionalista. Busca recuperar la soberanía supuesta o efectivamente perdida, ya sea rompiendo los acuerdos internacionales y aislando al país, ya tratando de independizar regiones de un Estado al aplicar a una menor escala territorial los mismos principios. En esta clave de recuperación de soberanía cabe entender algunas de las promesas electorales —96 y 99— del partido Vox para las elecciones de 2019 (Vox, 2019), o lemas electorales como *Take back control* («recuperar el control»), que usaron los defensores del *brexit* (Goodwin y Heath, 2016: 114). Los lemas electorales de Trump, *America first* («América primero») y *Make America great again* («Hacer América grande de nuevo»), resumen un nacionalismo que cree que el mundo exterior le agrade. Lemas que han sido relacionados con los usados por los grupos antisemitas y nazis estadounidenses de los años treinta y cuarenta (Calamur, 2017). Este nacionalismo suele concretarse en el deseo de fortalecer las fronteras frente a la denunciada invasión de extranjeros, no siendo extraño que el fortalecimiento fronterizo se materialice en la propuesta de construir muros. El más famoso es el muro con México propuesto por Trump, pero en Europa no son pocos los partidos que defienden esta misma respuesta a la inmigración. En España, en la propuesta electoral de su programa electoral de 2019 Vox propone construir sendos muros infranqueables en Ceuta y Melilla (Vox, 2019).

*El fin de las ideologías tradicionales*⁷

El populismo no suele ordenarse alrededor de un partido político convencional, sino, al menos en principio, de un movimiento ciudadano. Acostumbra a superar la dualidad derecha/izquierda (Judis, 2016: 14) para incardinarse en un binomio de pueblo/antipueblo que se puede enmarcar en la oposición intrasistema/extrasistema, entendiendo por lo primero la aceptación de la democracia liberal y del libre cambio mundializado, y por lo segundo la oposición a uno o a los dos elementos anteriores. Se vive en el presente una evolución del dualismo derecha-izquierda, propio de la segunda mitad del siglo xx, a un nuevo eje político en el que los partidos tradicionales de derecha e izquierda se coaligan formal o materialmente, mientras que frente a ellos aparecen nuevos movimientos políticos populistas que proponen modificar los elementos nucleares de la estructura política y/o de la económica. Como indica Vallespín (2015: 15), el surgimiento del populismo también puede leerse como la ocupación por nuevas fuerzas del espacio político que queda vacío al ser cada vez más similares en sus propuestas los tradicionales partidos de derecha e izquierda.

El populismo puede asumir formas de derechas o de izquierdas, en gran medida en función del país y de sus circunstancias concretas. El *populismo de derechas* puede atacar a los inmigrantes y el *de izquierdas* a las élites (Judis, 2016: 15). En la práctica, el populismo no tendrá problema en salir de esos márgenes porque, realmente, nunca los habita más allá de a nivel epidérmico. En palabras de Laclau (2006: 57): «Ideologías de la más diversa índole —desde el comunismo hasta el fascismo— pueden adoptar un sesgo populista». Al haber cambiado el eje de ordenación de la política, no es extraño que haya identidad de objetivos e incluso coaliciones entre populismos formalmente opuestos, adscritos a la derecha y a la izquierda, del mismo modo que cada vez más se produce el mismo fenómeno entre las antiguas derechas e izquierdas. En Italia se alían La Liga y el Movimiento 5 Estrellas en una coalición extrasistema, mientras que en Alemania lo hacen la CDU y el SPD en una coalición intrasistema.

En función de las características citadas se puede dar respuesta a algunas de las preguntas expuestas al comienzo de este texto. Así, cuando se planteaba si es posible que un partido identificado con la derecha o con la izquierda sea populista, la respuesta sería que sí, pero siempre que se asuma que ser de derecha o izquierda no será otra cosa más allá de una adscripción formal tras la que se encontrará la verdadera naturaleza populista del partido y, por tanto, ajena a esa dicotomía. Igualmente, se preguntaba qué es ser populista y si tal denominación no sería nada sino un calificativo peyorativo

7. La afirmación de que el populismo surge a raíz del fin de las ideologías tradicionales no ha de ser entendida como contradictoria con la consideración de que gran parte de lo que en el presente se considera populismo hunde sus raíces en los autoritarismos de entreguerras y en particular en el fascismo. Así, Krauze (2017: 19) indica que durante el siglo xx se produjo la transformación del caudillismo patriarcal típicamente latinoamericano en populismo a causa de la penetración de las ideas del fascismo italiano en el continente, personificando este fenómeno figuras como Getulio Vargas en Brasil o Perón en Argentina.

sin mayor contenido que el de ser un insulto lanzado al rival político. Indican Bonikowski y Gidron (2016: 7-9) que el populismo acostumbra a ser visto desde tres puntos de vista no mutuamente excluyentes: como estrategia de movilización política, como forma de discurso político y como ideología. Desde estas líneas no se comparte concebir el populismo como un término sin concepto detrás, como un artificio del discurso político que no se identifica con ideología alguna ni posee mayor relevancia que la de ser un epíteto que se arroja al adversario. Por el contrario, se sostiene que el populismo es una ideología. Una ideología que es contradictoria con la democracia liberal y que surge como oposición a las dinámicas aperturistas, pluralistas y multiculturales que la globalización genera. El populismo, más allá de que pueda ser usado como un cajón de sastre en el que quepa meter multitud de formaciones con variopintas identificaciones ideológicas de sí mismas, posee un elemento definitorio y siempre presente que es la reacción, en especial la reacción frente a la actual formulación globalizadora de la democracia liberal y de la economía librecambista (Ramírez Nárdiz, 2017: 23-25).

Dentro de la reacción a la globalización, frente a qué o quién se reaccione dependerá de cada partido populista. El enemigo debe existir, pero quién sea el enemigo es algo flexible. Lo más habitual es entender que el populismo enfrenta al pueblo con las élites (De la Torre, 2018: 180), pero en las formulaciones contemporáneas del populismo no parece que sea necesariamente así, sino que el populismo, fragmentando en dos grupos a la sociedad e indicando que una de esas dos mitades es el enemigo, puede hacer que dicho enemigo sean las élites, pero también sujetos ajenos a un grupo oligárquico, como los inmigrantes o cualquier otra minoría que sirva de chivo expiatorio para galvanizar al pueblo frente al enemigo. Puede también haber un enemigo dual: por un lado las élites, y por el otro ciertas minorías con las que esas élites sea alían (la prensa progresista con el *lobby gay* o con las feministas, los políticos de izquierdas con los inmigrantes, etc.). La existencia de un enemigo que permita personificar la reacción contra la globalización será una constante, pero que este sea o no la élite dependerá del partido o movimiento populista concreto, siendo la equiparación entre el enemigo y la oligarquía algo habitual, pero no imprescindible.

Aunque los enemigos sean aparentemente muy dispares, en última instancia acostumbran a no serlo tanto y tampoco hay tanta diferencia entre un populismo de izquierdas, opuesto al gran capital que deslocaliza empresas, y un populismo de derechas que denuncie a los trabajadores extranjeros. En última instancia ya las empresas, ya los extranjeros, son dos aspectos de la misma cosa: la globalización y sus efectos. Por ello, si algo es el populismo, es una reacción frente a la globalización. Si la globalización supone apertura de fronteras, multiculturalismo y extensión del libre comercio y de la democracia liberal, el populismo es la respuesta a ello de todos los (que se consideran) perjudicados: desempleados, culturas minoritarias, grupos sociales dominantes que ven menguar su poder, etc. Como indica Müller (2016b: 59), no siempre los votantes del populismo encajan en el perfil de hombres blancos, pobres y de escasa educación. El votante populista puede tener una buena situación

económica y votar populista no por el desempleo, sino por otros factores como su visión crítica de las élites y de la evolución nacional. Además, los partidos populistas pueden llegar a ser tan grandes que acaben siendo partidos *atrápalo todo* votados por todo tipo de ciudadanos.

El populismo no sería tanto un algo, sino un *antialgo*, pero ser un antialgo no es contradictorio con ser una ideología; por ello, es posible definir al populismo como una ideología reactiva cuya razón de ser es oponerse a la globalización y a sus efectos. Esta concepción del populismo como una ideología reactiva a la globalización como forma contemporánea de la democracia liberal y del liberalismo económico (Ramírez Nárdiz, 2018: 173-174), no contradice la concepción tradicional del populismo que gira alrededor de tres elementos básicos: pueblo virtuoso, élites corruptas y líder mesiánico, sino que parte de ella para aportar una definición del populismo adaptada a la realidad contemporánea.

Como reacción frente a la globalización, frente a la apertura de sociedades y economías, el populismo aparece como una regresión con tintes tribales, el intento de cerrar fronteras, purificar racial, religiosa o culturalmente un país y volver a un pasado edénico o alcanzar un futuro utópico en el que la comunidad se realice merced a una uniformización en la que fuera solo haya enemigos y dentro una única masa de individuos sometidos a la voluntad de un líder que dice hablar en su nombre. Entendido así y aplicándole las categorías de Popper (2010: 407), el populismo, como en su día el totalitarismo, podría explicarse como una nueva reacción de la sociedad cerrada (tribal, irracional, mágica) frente a la globalización como último progreso de la sociedad abierta (democrática, racional, científica). Pero estas reflexiones exceden los objetivos de este texto y no deben ir más allá.

IDEOLOGÍA DE TRUMP VERSUS CARACTERÍSTICAS DEL POPULISMO

Expuestos los rasgos más significativos del pensamiento de Trump y propuestas las características más relevantes del populismo, corresponde compararlos tratando de discernir si existe o no identidad entre unos y otras y, en el caso de que exista, si dicha identidad es tal que permita considerar a Trump un populista.

De la comparativa realizada puede concluirse que sí existe una identidad bastante marcada entre la ideología de Trump y la propuesta de características que se hace en este texto del populismo. Por supuesto, no todos los elementos de la ideología de Trump han de ser necesariamente populistas o exclusivamente populistas, pero sí que parece manifiesto que gran parte de los elementos del pensamiento de Trump encuentran su equivalente en el populismo. El populismo se adapta al contexto nacional de cada Estado, pudiendo llegar a adoptar formas aparentemente contradictorias entre sí, pero siempre tiene una serie de rasgos definitorios comunes (el líder, el buen pueblo, el enemigo, la reacción a la apertura económica, social y cultural que la globalización supone, etc.) que en el caso Trump no parece errado considerar que se dan. Trump ha llevado al populismo al centro de la política

estadounidense y a la presidencia de las EE. UU. (De la Torre, 2018: 179), pero, si bien pudiera considerarse que el populismo de Trump no es más que una forma de «anti-establishment» (Müller, 2016b: 58), lo que se extrae del análisis precedente es que, pudiendo ser tenido por tal cosa en la forma, en el fondo es algo que va más allá, algo que, de hecho, tiene fondo y no solo forma, y que es una ideología.

TABLA 1.

COMPARATIVA ENTRE LA IDEOLOGÍA DE DONALD TRUMP Y EL POPULISMO

Ideología de Donald Trump	Características del populismo
<i>La reacción: supremacismo cultural, xenofobia, racismo, machismo</i>	<i>El pueblo como unidad; el enemigo; el ideal; fin de las ideologías tradicionales; nacionalismo</i>
<p>Relación: Trump identifica al pueblo de los EE. UU. con una unidad de gente buena —WASP—, amenazada por enemigos internos (élites económicas, políticas y culturales en cooperación con parte de la prensa) y por enemigos externos (extranjero, inmigrantes, refugiados, terroristas, México, China o Alemania). Se afirma buscar la recuperación de un pasado ideal en el que el trabajador industrial (hombre, blanco, anglosajón) era el grupo dominante. Trump supone la reacción del grupo tradicionalmente dominante frente a los otros grupos (mujeres, otras nacionalidades, razas, religiones) que ponen en peligro su dominio merced a los cambios introducidos por la globalización. Se rompe la dualidad derecha/izquierda y se pasa a una nueva ordenación ideológica que enfrenta a intrasistémicos (apoyan la democracia liberal y los cambios generados por la globalización) y extrasistémicos (se oponen a los cambios que la globalización supone y reaccionan proponiendo un nuevo modelo político que se tiene por democrático, pero que es populista), entre los cuales se encuentra Trump.</p>	
<i>Proteccionismo económico</i>	<i>Rechazo del librecambio</i>
<p>Relación: Trump indica que el librecambio internacional perjudica a EE. UU. China, Alemania, México o Canadá son los culpables. La respuesta es renegociar los tratados de libre comercio (amenazando con salir de ellos) haciéndolos más restrictivos, imponer aranceles —en ocasiones, como forma de represalia— y exigir a las grandes empresas deslocalizadas su vuelta a EE. UU. bajo amenaza de multas y subidas de impuestos. Se apuesta por el proteccionismo y por privilegiar a las empresas nacionales. El resultado es el aumento de los precios de los productos de consumo, la pérdida de empleos y la caída del comercio internacional.</p>	
<i>Aislacionismo, unilateralismo, militarismo</i>	<i>Rechazo del acuerdo; nacionalismo; el enemigo</i>
<p>Relación: Trump tensa las relaciones con los aliados tradicionales de EE. UU., practica una política internacional de imposiciones (subida de gasto militar de sus aliados, construcción del muro con México), sale de tratados internacionales como el Acuerdo del Clima, amenaza con salir de otros como los de libre comercio, realiza ataques (Siria) de modo unilateral, amenaza a países con la destrucción (Corea del Norte). Su lema <i>America First</i> es la materialización del nacionalismo. Un nacionalismo en el que se denuncia que EE. UU. lleva mucho tiempo perdiendo y que es hora de que gane, es decir, que deje de llegar a acuerdos (con beneficios para ambas partes) y comience a lograr victorias. Plantea las relaciones internacionales como una herramienta para ubicar al enemigo y enfrentarse a él, no por la necesidad nacional, sino por la suya como líder populista que requiere de la existencia de un enemigo para justificar su acción de gobierno.</p>	

.../...

.../...

Ideología de Donald Trump	Características del populismo
<i>Negacionismo, antiintelectualismo</i>	<i>La emoción; el fin de las ideologías tradicionales; el ideal; apelación al pueblo; pueblo como unidad</i>
<p>Relación: Trump apela a los sentimientos de los ciudadanos, no a su razón, despreciando a los intelectuales y los estudios científicos (ej. cambio climático), relativizando los hechos al contraponerlos con los <i>hechos alternativos</i>. Se encuadra en el Partido Republicano, pero no encaja en la ortodoxia del partido, trasciende la dualidad tradicional entre republicanos y demócratas y se dirige al <i>americano medio</i> empobrecido por los cambios sociales de las últimas décadas, al que le promete la sociedad ideal perdida, aquella en la que el pueblo era una unidad, gente buena, los WASP monopolizando el poder. Ofrece la felicidad perdida (un sentimiento, un ideal), rechaza la razón, los hechos y busca identificarse con la ciudadanía como un todo uniforme.</p>	
<i>Personalismo en la acción política, caudillismo, mesianismo</i>	<i>El líder carismático; la apelación al pueblo; la negación de la limitación del poder</i>
<p>Relación: tanto en el personaje que encarna (triunfador, hecho a sí mismo, rebelde frente a los poderosos, sincero en su relación con la gente, políticamente incorrecto), como en el tipo de líderes por los que expresa respeto y admiración (Putin, Xi, Erdogan), Trump muestra una concepción de la política caudillista en la que el líder excede el marco de administrador elegido por los ciudadanos y se convierte en un guía, un mesías de su pueblo. Pueblo en el cual se legitima para justificar su resistencia a someterse a la separación de poderes y a la limitación del poder que exige la democracia liberal. Pueblo al que solo él representa (al menos, al pueblo al que desde su perspectiva merece la pena considerar por tal: pueblo WASP), en cuyo nombre él habla y que protege frente al enemigo.</p>	

Fuente: elaboración propia.

CONCLUSIONES

Comparados los rasgos examinados de la ideología de Donald Trump y la propuesta realizada de características del populismo es posible afirmar que sí existe una identidad entre ambos que permite afirmar que el actual presidente de EE. UU. es populista. Incluso en algunos aspectos podría ser considerado el paradigma mismo del populista si se acepta por tal aquel que focaliza el poder en su persona; que debilita las instituciones representativas; que divide y polariza el país; que encona las disputas buscando enemigos reales o ficticios; que se opone a la apertura tanto de fronteras sociales como culturales; que en sí supone una reacción a la globalización, y que, aunque formalmente asume una determinada ideología *clásica*, en la práctica se enmarca en una nueva dicotomía en la que el eje ideológico ya no es el de derecha e izquierda, sino el de favorables o no a la democracia liberal y al libre mercado globalizado, es decir, intra o extrasistémicos. El populismo de Trump no puede ser considerado como una postura de mercadotecnia, un artificio de un promotor inmobiliario y hombre del espectáculo reconvertido en líder político; incluso pese a que el propio

personaje lo pueda creer así. De hecho, más allá de las palabras y de las opiniones están los hechos, y los hechos del presidente de EE. UU., sus medidas, sus propuestas y decisiones son claramente populistas en función de lo aquí analizado.

¿Por qué se puede afirmar que Trump es populista? Más allá de una identificación de los distintos elementos de su ideología con las características propuestas del populismo, lo que permite identificar al hombre con el movimiento es la coincidencia esencial en el núcleo del discurso de ambos, que no es otra que la oposición a la globalización y sus efectos. Trump no solo es populista porque sus actuaciones coinciden con varios de los rasgos del populismo, sino porque la esencia de su propuesta es la misma que la del populismo: la reacción a la democracia liberal y a su forma contemporánea (multicultural, internacional, plural, abierta) en la globalización. Esto es lo que hace que diversos partidos y líderes alrededor del mundo con ideologías aparentemente contradictorias puedan ser considerados como populistas. Más allá del destino concreto de sus iras, todos tienen un enemigo común que es la apertura económica, política y social que supone la globalización en la que vive el mundo en las últimas décadas. Por eso, el Movimiento 5 Estrellas y la Liga pueden gobernar en coalición en Italia; porque aunque ambos procedan de orígenes aparentemente distintos, son populistas como Trump; es decir, enemigos de la globalización.

¿Cuál es el remedio frente a figuras como Trump y ante el auge del populismo en Europa y América? Sin voluntad de desarrollar tal cuestión, que excede el espacio de este texto, es posible destacar que la solución, pese a no ser una ni sencilla, ha de pasar necesariamente por la defensa y la profundización de la democracia liberal; es decir, una defensa de sus valores, particularmente la limitación del poder y el pluralismo (anatemas para el populismo) y una profundización en su ejercicio efectivo, quizá mediante instrumentos participativos y sin renunciar al alma social de las actuales democracias, la cual ha demostrado su utilidad para evitar que parte de la ciudadanía opte por opciones alternativas a la democracia liberal. No se debe olvidar que el populismo entendido como una ideología no es compatible con la democracia liberal. Sus características no encajan, sus elementos chocan. El populismo no es una mera forma que se superponga sin transformar el fondo democrático; al contrario, su naturaleza le lleva a desvirtuar primero y deshacer después el acervo democrático, llevando a un modelo que no comparte nada con la democracia liberal, salvo el nombre. Si se desea defender la democracia, no queda más opción que denunciar el populismo.

Referencias

- Abad Quintanal, Gracia. 2017. «Las relaciones entre Estados Unidos y la República Popular China en la era Trump: el arte de la negociación frente al arte de la Guerra», *Revista Española de Derecho Internacional*, 69 (2): 317-323. Disponible en: <https://doi.org/10.17103/redi.69.2.2017.2.05>.
- AfD. 2017. *Manifesto for Germany*. Disponible en: <http://bit.ly/2TEJ70R>.

- Aguilar Rivera, José A. 2019. «Tocqueville y el populismo», *Noesis*, 28 (55-1): 61-74. Disponible en: <https://doi.org/10.20983/noesis.2019.3.4>.
- Albright, Madeleine. 2018. *Fascism: a warning*. Nueva York: Harper Collins.
- Almansa Pérez, Rosa M. 2019. «El populismo de extrema derecha en los Estados Unidos de la era Trump: de la democracia “sin rostro” a la reacción identitaria», *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 53: 157-181. Disponible en: <https://doi.org/10.30827/acfs.v53i0.7947>.
- Ayuso, Silvia. 2016. «Donald Trump llama “asquerosa” a Alicia Machado, la inmigrante a la que humilló», *El País*, 1-10-2016. Disponible en: <http://bit.ly/3aXCtZF>.
- Bassets, Marc y Joan Faus. 2017. «Trump veta la entrada de refugiados e inmigrantes de varios países musulmanes», *El País*, 17-4-2017. Disponible en: <http://bit.ly/39JFfkN>.
- Bierman, Noah. 2017. «Trump warns North Korea of fire and fury», *Los Angeles Times*, 8-8-2017. Disponible en: <https://lat.ms/2Q84Djd>.
- Bonikowski, Bart y Noam Gidron. 2016. «Multiple traditions in Populism research: toward a theoretical synthesis», *Comparative Politics Newsletter*, 26 (2): 7-14. Disponible en: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2875372>.
- Bronfield, Matt. 2016. «9 standout quotes from the Republican debate (And Donald Trump was responsible for five of them)», *Independent*, 14-2-2016 de febrero. Disponible en: <http://bit.ly/2IFAigU>.
- Calamur, Krishnadev. 2017. «A short history of America First», *The Atlantic*, 21-1-2017. Disponible en: <http://bit.ly/2IFM2jv>.
- Chait, Jonathan. 2018. «Why Trump Is Using Hostage Tactics on Family Separation», *New York Magazine*, 18-6-2018. Disponible en: <https://nym.ag/2W6cDhx>.
- Chan, Melissa. 2016. «Donald Trump Claims Black and Hispanic People Are ‘Living in Hell’», *Fortune*, 26-10-2016. Disponible en: <http://bit.ly/2W2Ncxr>.
- Cheatham, Mark R. 2017. «Donald Trump is not a Twenty-First Century Andrew Jackson», *The American Historians*, Disponible en: <http://bit.ly/2THTmBK>.
- Cillizza, Chris. 2017a. «Donald Trump’s incredibly unpresidential statement on Charlottesville», *CNN Politics*, 13-8-2017. Disponible en: <https://cnn.it/33h05pq>.
- Cillizza, Chris. 2017b. «Donald Trump doesn’t think much of climate change, in 20 quotes», *CNN politics*, 8-8-2017. Disponible en: <https://cnn.it/3aKhxF3>.
- CNN. 2017. *Asesora de Trump: Casa Blanca citó «hechos alternativos» sobre asistencia a toma de posesión*. Disponible en: <https://cnn.it/2IJsLh3>.
- De la Torre, Carlos. 2013. «El populismo latinoamericano: entre la democratización y el autoritarismo», *Nueva Sociedad*, 247: 120-137.
- De la Torre, Carlos. 2017. «Los populismos refundadores. Promesas democratizadoras, prácticas autoritarias», *Nueva Sociedad*, 267: 129-141.
- De la Torre, Carlos. 2018. «Leyendo a Donald Trump desde América Latina», *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político*, 12 (1): 179-194.
- Diamond, Jeremy. 2016. «Trump slams globalization, promises to upend economic status quo», *CNN Politics*, 28-6-2016. Disponible en: <https://cnn.it/33abgjo>.
- Eilperin, Juliet y Darla Cameron. 2018. «How Trump is rolling back Obama’s legacy», *The Washington Post*, 30-1-2018. Disponible en: <https://wapo.st/2THEiny>.

- Feller, Daniel. (2019). *The Papers of Andrew Jackson. About Andrew Jackson*, Knoxville: The University of Tennessee. Disponible en: <http://bit.ly/39JuQWr>.
- Felton, Lena. 2018. «Can America Survive Tribalism?», *The Atlantic*, 31-5-2018. Disponible en: <http://bit.ly/2TYM37s>.
- Goodwin, Matthew y Oliver Heath. 2016. «Brexit, populism and the 2016 UK Referendum to leave the EU», *Comparative Politics Newsletter*, 26 (2): 113-116.
- Hawkins, Kirk. 2016. «Populism and the 2016 U.S. Presidential Election in comparative perspective», *Comparative Politics Newsletter*, 26 (2): 91-97.
- Ivarsflaten, Elisabeth. 2016. «Siren songs: reflections on contemporary populism in Europe's old democracies». *Comparative Politics Newsletter*, 26 (2): 50-52.
- Judis, John B. 2016. *The populist explosion*. Nueva York: Columbia Global Reports.
- Kazin, Michael. 2016. «Trump and American Populism. Old Whine, New Bottles», *Foreign affairs*. Disponible en: <https://fam.ag/2wNaFbz>.
- Krauze, Enrique. 2017. «Arqueología del populismo», en Ángel Rivero (coord.), *Geografía del populismo. Un viaje por el universo del populismo desde sus orígenes hasta Trump*. Madrid: Tecnos.
- Laclau, Ernesto. 2005. *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, Ernesto. 2006. «La deriva populista y la centroizquierda latinoamericana», *Nueva sociedad*, 205: 56-61.
- La Vanguardia. 2016. «El vídeo más machista y grosero de Donald Trump sale a la luz», *La Vanguardia*, 8-10-2016. Disponible en: <http://bit.ly/38NGb6E>.
- Leganord. 2019. *Stop Invasione*. Disponible en: leganord.org/stopinvasione.
- Lowndes, Joseph. 2016. «Populism in the 2016 U. S. election», *Comparative Politics Newsletter*, 26 (2): 97-101.
- Martín, Carolina. 2017. «Trump retira las ayudas de Obamacare para las personas con menos recursos», *El Mundo*, 13-10-2017. Disponible en: <http://bit.ly/39MysqA>.
- Mead, Walter R. 2016. «Donald Trump's Jacksonian Revolt», *Hudson Institute*, 13-11-2016. Disponible en: <http://bit.ly/38I0C4T>.
- Mead, Walter R. 2017. «The Jacksonian Revolt», *Hudson Institute*, 20-1-2017. Disponible en: <http://bit.ly/2TGvu19>.
- Mena, Tomás. 2018. «Donald J. Trump: A critical discourse analysis», *Estudios Institucionales*, 5 (8): 47-73. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/eeii.vol.5.n.8.2018.21778>.
- Moffitt, Benjamin. 2016. «The performative turn in the comparative study of populism», *Comparative Politics Newsletter*, 26 (2): 52-58.
- Moye, David. 2018. «Howard Stern tells how Trump sexualized Ivanka and makes David Letterman cringe», *Huffpost*, 21-5-2018. Disponible en: <http://bit.ly/2viqQNG>.
- Mudde, Cas. 2004. «The populist zeitgeist», *Government and opposition*, 4: 541-563. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2004.00135.x>.
- Mudde, Cas y Cristóbal Rovira. 2013. «Exclusionary vs. inclusionary populism: Comparing contemporary Europe and Latin-America», *Government and opposition*, 48 (2): 147-174. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/gov.2012.11>.

- Mudde, Cas y Cristobal Rovira. 2017. *Populism. A very short introduction*. Nueva York: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/actrade/9780190234874.001.0001>.
- Müller, Jan W. 2016a. *What is populism?* Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Müller, Jan W. 2016b. «How to think —and how not to think— about populism», *Comparative Politics Newsletter*, 26 (2): 58-62.
- Politico Magazine. 2016. *The 155 craziest things Trump said this election*. Disponible en: <https://politi.co/2TVo4Gl>.
- Popper, Karl. 2010. *La sociedad abierta y sus enemigos*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Qiu, Linda. 2016. «Donald Trump's top 10 campaign promises», *Politifact*, 15-7-2016. Disponible en: <http://bit.ly/2TVy5Ds>.
- Ramírez-Nárdiz, Alfredo. 2017. *Guía urgente para entender y curar el populismo*. Barcelona: J. M. Bosch. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctvzrgxm1>.
- Ramírez-Nárdiz, Alfredo. 2018. «Propuesta de definición del populismo desde el pensamiento de Karl R. Popper», *Revista Española de Ciencia Política*, 48: 153-179. Disponible en: <https://doi.org/10.21308/recp.48.06>.
- Raymond, Adam. 2018. «Trump doesn't get why U.S. has to defend NATO allies», *New York Magazine*, 18-7-2018. Disponible en: <https://nym.ag/3aMQdGl>.
- Rivero, Ángel. 2017. «Populismo: ¿cómo destruir la democracia en nombre de la democracia?», en Ángel Rivero (coord.), *Geografía del populismo. Un viaje por el universo del populismo desde sus orígenes hasta Trump*. Madrid: Tecnos.
- Rodrik, Dani. 2012. *La paradoja de la globalización*. Barcelona: Antoni Bosch Editor.
- Sartori, Giovanni. 2007. *¿Qué es la democracia?* México, D. F.: Taurus.
- Smith, David. 2016. «Populism, nationalism and U.S. foreign policy», *Comparative Politics Newsletter*, 26 (2): 101-106.
- Stracqualursi, Veronica. 2017. «10 times Trump attacked China and its trade relations with the US», *ABC News*, 9-11-2017. Disponible en: <https://abcn.ws/2TI5ouX>.
- Tani, Maxwell. 2016. «I don't mean just a little bit better: Donald Trump threatens to leave NAFTA if elected», *Business Insider*, 28-6-2016. Disponible en: <http://bit.ly/2U3210C>.
- Trump, Donald. 2017. «Statement by President Trump on the Paris Climate Accord», *The White House*. Disponible en: <http://bit.ly/2Q6aIpA>.
- Vallespín, Fernando. 2015. «Las transformaciones de la democracia», *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 41: 7-17.
- Verdú, Daniel. 2018. «Italia se prepara para un cóctel antiestablishment», *El País*, 11-5-2018. Disponible en: <http://bit.ly/2Q4H1Fk>.
- Vox. 2019. *100 medidas para la España viva*. Disponible en: <http://bit.ly/2WaAwF3>.
- Weyland, Kurt. 2001. «Clarifying a contested concept: Populism in the study of Latin American politics», *Comparative politics*, 34 (1): 1-22. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/422412>.
- Weyland, Kurt. 2013. «Latin America's authoritarian drift. The threat from the populist left», *Journal of Democracy*, 24 (3): 18-32. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/jod.2013.0045>.

- White House. 2019. *Immigration*. Disponible en: <http://bit.ly/3aQvMsd>.
- Woolf, Nicky. 2016. «“Nasty woman”: Trump attacks Clinton during final debate», *The Guardian*, 20-10-2016. Disponible en: <http://bit.ly/39H3srT>.
- Zilber, Ariel. 2019. «Trump tariffs have made washing machines almost \$100 more expensive as new study claims the price of dryers has also gone up», *Daily Mail*, 30-4-2019. Disponible en: <http://dailym.ai/33bIQpa>.

Presentado para evaluación: 22 de junio de 2019.

Aceptado para publicación: 31 de enero de 2020.

ALFREDO RAMÍREZ NÁRDIZ

alfredoramireznardiz@hotmail.com

Es doctor en Derecho de la Universidad de Alicante y profesor de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Libre, Barranquilla, Colombia. Está acreditado como profesor contratado doctor por la ANECA (España) y como investigador senior por Colciencias (Colombia). Ha realizado más de cuarenta publicaciones académicas y presentado más de ochenta ponencias a congresos nacionales e internacionales. Es colomunista de opinion de *El Herald* de Barranquilla.

No es la economía, estúpido. La evolución del perfil del desafecho español pre y postcrisis

It is not the economy, stupid. The evolution of the profile of pre- and post-crisis disaffected Spaniards

ADRIÁN MEGÍAS

Universidad de Murcia

Cómo citar/Citation

Megías, A. (2020). No es la economía, estúpido. Una evolución del perfil del desafecho español pre y postcrisis. *Revista Española de Ciencia Política*, 52, 85-120. Doi: Disponible en: <https://doi.org/10.21308/recp.52.04>

Resumen

Este artículo se centra en la desafección política entendida como un sentimiento negativo hacia los políticos, la política y sus procesos, y hacia un sistema incapaz de enfrentar las demandas y las necesidades de los ciudadanos. La desafección política ha crecido significativamente en España durante el período de crisis reciente, lo que contradice las tesis culturalistas defendidas anteriormente. Los componentes de esta actitud —desconexión política y desafección institucional— también presentan tendencias contrapuestas. Hasta ahora, ambos mostraban un comportamiento paralelo, aumentando o disminuyendo al mismo tiempo. Actualmente, sin embargo, se ha producido una disrupción. En consecuencia, y dada la importancia de la coyuntura, este artículo trata de comprobar si los cambios en la desafección están influenciados en mayor medida por las coyunturas económicas (como sostiene ampliamente parte de la literatura) o por las políticas. Metodológicamente, se utiliza el análisis discriminante para conocer a nivel individual los factores que determinan la naturaleza y características de la desafección política en España. La conclusión principal apunta a la importancia que la coyuntura política tiene en el perfil de los españoles desafechos.

Palabras clave: desafección política, actitudes políticas, análisis discriminante, descontento, desafección institucional.

Abstract

This article focuses on political disaffection understood as a negative feeling towards politicians, politics and its processes, and towards a system incapable of facing the citizens' needs and demands. Political disaffection has grown significantly in Spain during the recent period

of crisis; what contradicts the culturalist theses previously held. The components of this attitude —political disengagement and institutional disaffection—present opposing tendencies, too. Up until now, both of them showed parallel trends, increasing or decreasing at the same time. At present, however, a disruption has occurred. Consequently, and given the importance of the juncture, this article tries to verify whether changes in disaffection are more influenced by economic junctures (as it is widely held in literature) or by political ones. Methodologically, discriminant analysis is used to know at an individual level the factors that determine the nature and characteristics of political disaffection in Spain. The main conclusion points to the importance of the political situation in the profile of disaffected Spaniards.

Keywords: political disaffection, political attitudes, discriminant analysis, political disengagement, institutional disaffection.

INTRODUCCIÓN

Las movilizaciones del 15M en España, Occupy Wall Street en EE. UU, los *indignados* en Grecia, pero también en Roma, Londres, Berlín o, más recientemente, los *chalecos amarillos* en Francia, han plasmado el distanciamiento existente entre ciudadanos y políticos. Una distancia traducida en incomprensión, en un sentimiento de utilización electoral de los ciudadanos en periodos electorales, al tiempo que se desatienden las necesidades ciudadanas y aumenta el conocimiento de casos de corrupción política.

El funcionamiento ideal de las democracias se encuentra en entredicho¹. Al periodo de euforia democrática capitalista le ha seguido «una percepción generalizada de que las instituciones democráticas se han quedado lejos de cumplir con los resultados prometidos y apenas se preocupan por atender sus intereses y demandas» (Palacios, 2016: 7); por no hablar de uno de los aspectos más controvertidos de las democracias actuales: el alejamiento entre ciudadanía y clase política². Este alejamiento al que se hace referencia no es otra cosa que nuestro objeto de estudio: la desafección política.

La desafección parece, pues, la respuesta social al problema actual de la política; es el síntoma de su enfermedad. Sin embargo, se da una paradoja entre quienes rechazan la política y no paran de exigir de ella. La desafección presenta una disrupción entre sus indicadores personales-internos y los públicos-externos. En España se ha detectado un incremento considerable del interés por la política junto con una mayor implicación política subjetiva, mientras que se produce un descenso de la confianza en las

-
1. La nota media de la democracia española se sitúa en 0,46 en una escala de 0 a 1 según datos del CIS (Palacios Brihuega, 2016).
 2. No solo es que los ciudadanos tengan cada vez menos confianza en los políticos, sino que la ciudadanía no siente que los políticos les representen adecuadamente, bien porque «se centran sólo en sus intereses personales» o porque «no se preocupan por la gente como uno», bien porque representan en gran medida al partido político al que pertenecen (CIS, 2012).

instituciones y en la actuación de los políticos. Este cambio es evidente desde el comienzo de la crisis política y económica iniciada en 2008, y todo ello a pesar de las hipótesis de su estabilidad. En consecuencia, para muchos ha sido la crisis económica el principal causante de la desafección política en España. Sin embargo, estas afirmaciones conducen inexorablemente a un determinismo económico, al tiempo que constituye una tendencia maximalista cuestionable.

Son varios los estudios que recogen la evolución de la desafección política y otras actitudes negativas, cuyas explicaciones han tenido inicialmente su origen en los procesos socializadores y, más recientemente, en la crisis económica como principal factor explicativo (Bargsted y Torcal, 2015; Llera Ramo, 2016; Lorente Fontaneda y Sánchez-Vitores, 2018; Montero *et al.*, 1998; Paramio, 2015; Torcal, 2003, 2006, 2014, 2016). Frente a estos y otros estudios, que postularon la existencia en España de un antecedente cultural en contra de la política (Montero *et al.*, 1998; Offe, 2006; Torcal y Montero, 2006; Torcal, 2003, 2006), nuestras hipótesis de partida establecen que la desafección se debe en gran medida a unos efectos de periodo —como he defendido en otros artículos (Megías, 2020)— y que la atribución a la crisis económica de ese carácter catalizador supone obviar lo principal: no es la economía, sino la gestión que de la misma se ha venido realizando por parte de la clase política. En consecuencia, sería la política y no la economía la que determinaría el perfil del individuo desafecho de la última década.

No obstante, teniendo presente que la asignación de la culpa constituye un comportamiento sesgado de acuerdo a la psicología social, habrá que ser cuidadoso a la hora de atribuir responsabilidades. Así, este artículo se vale del análisis discriminante para trazar el perfil característico del individuo desafecho, observando sus elementos de cambio en el periodo 2002-2016 para determinar si el principal elemento caracterizador de la desafección política en los individuos es la economía o en cambio lo es la política, como sostenemos aquí.

A través de diversos *Barómetros* del CIS tratamos de conformar y distinguir aquellos indicadores que determinan el perfil del individuo desafecho hacia la política desde el año 2002 hasta la actualidad. Para ello el artículo se estructura como sigue: tras repasar el estado de la cuestión sobre la desafección, la siguiente sección aborda el marco teórico, con una revisión de la literatura fundamental. La metodología, con la creación de un índice de desafección política (IDP) que actuará como variable dependiente, se presenta a continuación. Le sigue la fase de análisis, discriminante en este caso, y finalmente el texto concluye con una discusión sobre los resultados.

DESAFECCIÓN POLÍTICA EN ESPAÑA

Algunos estudios señalan que la desafección política en España presentaba una clara naturaleza coyuntural (Megías, 2020). Este hecho ha conducido, de forma general, a hablar de la influencia de la crisis económica y sociopolítica sobre las actitudes desafechas. Sin embargo, hemos de establecer algunas consideraciones previas.

En primer lugar, la desafección política no es algo nuevo ni algo que haya cobrado un especial impulso en el último medio siglo, pues las condiciones políticas e históricas de España apenas han provocado el desarrollo de actitudes positivas hacia la democracia y sus instituciones; de hecho, parece ser que el trasfondo histórico es el origen de las actitudes desafectadas en nuestro país (Torcal 2003, 2006). Sin embargo, las tendencias observadas en los indicadores que componen la desafección política muestran un incremento constante de la misma a partir del año 2008.

En segundo lugar, se ha discutido ampliamente sobre la estabilidad de valores y actitudes, como la desafección política. Así, por ejemplo, en el caso español Torcal (2003, 2016), Montero *et al.* (1998) y Montero y Torcal (1990) han concluido, en línea con Inglehart (1991), que las cohortes españolas reflejan unas diferencias intergeneracionales y una estabilidad intrageneracional que hacen que las diferencias permanezcan transcurrido el tiempo. *De facto*, la cultura política en España se ha venido calificando como apática, cínica, desafecta, ajena a lo público, pasiva o de súbdito (Galais, 2008), además de estable.

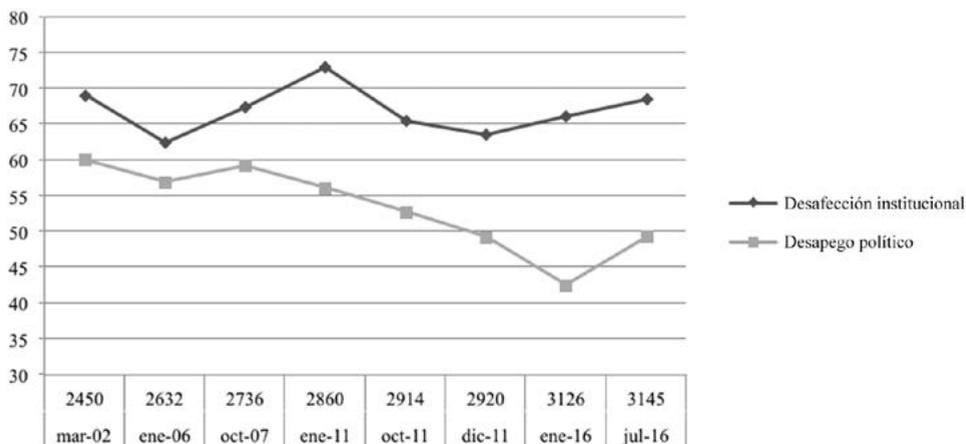
En tercer lugar, aunque la desafección constituye una de las actitudes negativas de las que se han hecho eco los estudios clásicos sobre la cultura política en España, también lo es el hecho de que las pautas y explicaciones dadas a este fenómeno parecen haber perdido potencial explicativo toda vez que el comportamiento de la desafección ha cambiado sensiblemente. En la última década las pautas evolutivas de los indicadores de desafección en sus dos dimensiones experimentan una disrupción, mostrando tendencias dispares. Si desapego político y desafección institucional habían mostrado trayectorias paralelas hasta 2011, desde entonces parecen haber adoptado direcciones divergentes (ver gráfico 1). Además, si bien ha venido aceptándose la relativa estabilidad temporal de la desafección política en España, lo que ha llevado a considerarla por muchos como estructural³, es a raíz de la crisis cuando los niveles de desafección experimentan un crecimiento notable, lo que cuestiona las concepciones precedentes y abre una ventana de oportunidad para quienes sostenemos que se trata de una actitud variable en el tiempo y de claro contenido político.

Cabe recordar que todos estos estudios beben del paradigma dominante en los clásicos de cultura política (Almond y Verba, 1970, 1989). Las actitudes cambian lentamente dado que las mismas dependen de rasgos culturales que son resultado del proceso de socialización, lo cual les da un carácter estable que se reproduce en el tiempo (Eckstein, 1988; Mishler y Rose, 2001). Las diferencias entre países y la razón de su estabilidad son, por tanto, consecuencia de los distintos acontecimientos vividos en cada país y de sus legados históricos (Inglehart, 1991, 1998; Inglehart y Welzel, 2006; Putnam, 2011). Así, la naturaleza actitudinal del objeto de investigación nos

3. Véase, Montero *et al.* (1998); Torcal (2003, 2016: 94), y Torcal *et al.* (2005). En este último artículo Torcal afirma que «parece que el desapego político ha sido alto, estable y con grandes diferencias entre los países del norte y centro de Europa occidental». Esto podría darse hasta 2008, pero no a partir de entonces, tal y como demuestran los cambios de tendencia.

GRÁFICO 1.

EVOLUCIÓN DE LOS COMPONENTES DE DESAFECCIÓN POLÍTICA



Fuente: elaboración propia a partir de datos del CIS.

sitúa en el campo de la cultura política, lo que consecuentemente subraya la debilidad de esta corriente para explicar el cambio de actitudes. Pero dentro de la coyuntura, ¿es la economía el principal responsable del incremento de la desafección o, por el contrario, son la reacción de los políticos y la política en general los principales determinantes del individuo desafección? ¿Cómo se determina su perfil? ¿Cuáles son los elementos más discriminantes?

En consecuencia, para responder a estas preguntas y testar nuestra hipótesis, llevamos a cabo un análisis discriminante para determinar el perfil de la ciudadanía desafección en la España pre y postcrisis, identificando cuáles son los principales elementos de cambio y las principales variables explicativas de estos sentimientos de alejamiento de la política, los políticos y sus procesos. El objetivo es, por consiguiente, dar respuesta a la pregunta sobre si son la gestión y la respuesta económica a la crisis económica las que han determinado el incremento de la desafección institucional y descenso del desapego o, por el contrario, serían la política y los políticos los que estarían detrás de los cambios individuales en las pautas desafección de la ciudadanía española.

CONCEPTUALIZACIÓN

La desafección política se ha utilizado con frecuencia como sinónimo de descontento, falta de legitimidad, desconfianza hacia la democracia, cinismo o apatía; algo que no es de extrañar, pues muchas de estas actitudes muestran cómo la ciudadanía responde a la política, cómo se posiciona ante sus procesos y cuál es su predisposición a participar en ellos. A pesar de su proximidad, la desafección es considerada en la

literatura como un componente diferenciado y separado de dichas dimensiones actitudinales; de hecho, suponen dimensiones conceptual y empíricamente distintas (Montero *et al.*, 1998). La desafección se relacionaría, pues, con una serie de actitudes negativas de la cultura política de los ciudadanos y que se focalizan hacia el sistema político, o como diría Di Palma, supone un «sentimiento subjetivo de ineficacia, cinismo y falta de confianza en el proceso político, los políticos y las instituciones democráticas, pero sin que ello implique cuestionar la legitimidad del régimen político» (1970: 30).

Queda claro, por tanto, que estamos ante conceptos diferentes. En este artículo la desafección política es entendida como el sentimiento negativo hacia los políticos, la política y sus procesos, y hacia un sistema incapaz de hacer frente a las demandas y necesidades de los ciudadanos, y está formada por dos dimensiones relativamente independientes (Torcal *et al.*, 2005; Torcal y Montero, 2006). Una primera, que hace alusión al distanciamiento o falta de interés de la ciudadanía por la política y su autoevaluación como actores políticos, así como a las críticas hacia el proceso político y los políticos que podemos agrupar bajo la etiqueta de desapego político —medida a través de indicadores de interés por la política y eficacia política interna—. Y otra segunda, que se refiere a los sentimientos de desconfianza hacia los representantes e instituciones políticas a las que se imputa una creciente falta de responsabilidad (Torcal *et al.*, 2005) —medida por los indicadores de confianza institucional y eficacia política externa— (Torcal, 2003).

METODOLOGÍA

Para trazar el perfil característico del individuo desafección, observando sus elementos de cambio en el periodo 2002-2016, emplearemos una técnica de clasificación conocida como análisis discriminante. Desarrollada por Fisher en 1936, esta técnica nos permite en su labor descriptiva valorar el grado en que las variables independientes contribuyen a la diferenciación de los grupos. A diferencia de la regresión lineal, se pretende predecir la pertenencia, bien a la categoría de personas desafección, bien al grupo de implicados. En otros términos, se trata de especificar los elementos de variabilidad en el nivel individual, dibujando el perfil del cambio desafección de la ciudadanía española producido tras la crisis y en los momentos de disrupción de las pautas paralelas entre desafección institucional y desapego político. Se busca comprobar, también, la influencia que la crisis económica ha podido jugar sobre la desafección, validando, o no, las opiniones económico-deterministas imperantes sobre la configuración de actitudes negativas hacia la política.

A tal efecto, la evidencia empírica utilizada en la estimación de nuestro modelo discriminante proviene de los *Barómetros* del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), números 2450, 2632, 2736, 2860, 2914, 2920, 3126 y 3145, que abarcan el periodo 2002-2016. Nuestro interés, sin embargo, se centra en los momentos en que la desafección política ha experimentado los cambios más destacados, ya que será en

ellos en los que el perfil del individuo se modificará, siendo de menor dificultad su determinación. El gráfico1 nos permite distinguir cuatro momentos de cambio: 2006, 2011 e inicios y finales de 2016. Dichos cambios son significativos en tanto en cuanto coinciden con las situaciones en que se producen y amplían las distancias entre dimensiones de la desafección. Asimismo, y de forma coherente con la naturaleza disruptiva que presentan los componentes de la desafección política, el análisis discriminante se realizará también separadamente para cada dimensión (en Anexo).

Antes bien, conviene presentar algunas consideraciones sobre el tipo de variables que se emplean en el análisis.

Variables dependientes e independientes

La realización y aplicación del análisis discriminante (AD) implica la asunción de una serie de requisitos entre los cuales se incluyen condicionantes para la desafección política. A lo largo de este artículo emplearemos lo que se ha dado en llamar el IDP (índice de desafección política), construido a partir de la operacionalización de Montero *et al.* (1990) y Torcal y Montero (2006) —combinando la confianza en las instituciones, el interés por la política y las eficacias políticas interna y externa—, y que oscila entre 0 —ausencia de desafección política— y 1 —máxima presencia de la misma—. Así, el IDP queda compuesto de los subíndices desapego político y desafección institucional⁴, siguiendo la siguiente fórmula:

$$IDP = \left(\frac{\text{Interés pol} + \text{Eficacia pol interna}}{2} \right) + \left(\frac{\text{Confianza instituciones} + \text{Eficacia pol externa}}{2} \right) / 2$$

4. Para el desapego, las preguntas utilizadas son: «En líneas generales, ¿la política le interesa mucho, bastante, algo, poco o nada?» y «A continuación le voy a leer una lista de afirmaciones sobre distintas cuestiones. Por favor, dígame si está Ud. de acuerdo o en desacuerdo con cada una de ellas». Las afirmaciones son: «Generalmente, la política le parece tan complicada que la gente como Ud. no puede entender lo que pasa». «En general, se considera un ciudadano que entiende de política». Las categorías de respuesta en ambos casos son: *muy de acuerdo, de acuerdo, ni de acuerdo ni en desacuerdo, en desacuerdo, muy en desacuerdo*. Para la desafección institucional se empleó la pregunta: «A continuación me gustaría que me dijese el grado de confianza que tiene Ud. en una serie de instituciones, utilizando una escala de 0 a 10 en que el 0 significa que Ud. no tiene “ninguna confianza” en ella y 10 que tiene “mucha confianza”», utilizando en este caso el Parlamento y los partidos políticos; y la pregunta: «¿Podría decirme si está muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo con las siguientes afirmaciones?». En referencia a «Los/as políticos/as no se preocupan mucho de lo que piensa la gente como Ud.», o «El voto es la única forma en que la gente como Ud. puede influir en lo que hace el Gobierno». En ambos casos, las variables se recodifican en una nueva variable métrica de forma que oscilan entre valores 0 y 1, en la que 0 significa ausencia de actitud desafección y 1 máxima presencia de la misma.

Esta variable de escala exige, por los requisitos del AD, su reconversión en una variable dependiente categórica, por lo que se adopta como solución una doble transformación en dos variables: una con dos categorías (desafecto, no desafecto) y otra con tres (desafecto, algo desafecto e implicados).

La fortaleza y validez del índice es avalada y calculada a través de un análisis factorial confirmatorio —bajo el *software* SPSS Amos— cuyos coeficientes se muestran en la tabla 1. El modelo presenta unos adecuados niveles de ajuste, indicando que al menos el 90 % de la covarianza en los datos puede ser reproducida por el modelo⁵.

TABLA 1.

ANÁLISIS FACTORIAL CONFIRMATORIO. VALIDEZ DE CONSTRUCTO DESAFECCIÓN POLÍTICA⁶

	N.º estudio								
	2450	2620	2632	2736	2860	2914	2920	3126	3145
CFI	,986	,998	,999	,988	,993	,874	,891	,895	,983

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a las variables independientes, los modelos incluyen como variables estructurales el sexo y el nivel de estudios, a los que se añaden la edad y el nivel económico y socioeconómico. Y como restantes variables explicativas se utilizan la confianza interpersonal, satisfacción con el Gobierno, con el estado de la economía y con el funcionamiento de la democracia —variables que podrían recoger la influencia de la coyuntura y situación política, económica y social actuales—. Por último, se añaden variables de participación política⁷ como el voto, la participación en manifestaciones y la firma de peticiones, o las preferencias por el modelo de política gubernamental y/o sindical.

En todo caso, se exige que todas las variables sean de tipo métrico, de modo que aquellas que no lo son se reconvertirán en variables ficticias⁸ que tomarán valores entre

5. Más información acerca de su construcción puede verse en el anexo.

6. «El CFI compara la discrepancia entre la matriz de covarianzas que predice el modelo y la matriz de covarianzas observada, con la discrepancia entre la matriz de covarianzas del modelo nulo y la matriz de covarianzas observadas para evaluar el grado de pérdida que se produce en el ajuste al cambiar del modelo del investigador al modelo nulo. Este modelo está corregido con respecto a la complejidad del modelo. Los valores del índice varían entre 0 y 1. Por convención, el valor de CFI debe ser superior a 0,90 indicando que a menos el 90 % de la covarianza en los datos puede ser reproducida por el modelo» (Lara Hormigo, 2014: 20).

7. Podría argumentarse que la desafección desincentiva la participación; sin embargo, no está claro el sentido de la causalidad. De hecho, no solo tener un sentimiento de eficacia política elevado fomenta la participación, sino que el hecho de participar favorece dicho sentimiento. Por tanto, implicarse en política puede afectar a determinadas actitudes políticas como la desafección (Finkel, 1987, 1985; Madsen, 1987).

8. Por variable ficticia se entiende una variable dicotómica que se crea a partir de una variable cualitativa, nominal u ordinal (D'Ancona, 2016).

0 y 1 —presencia y ausencia del fenómeno concreto—. Por otro lado, si bien las variables ordinales no permiten el cálculo necesario de medias y varianzas grupales, sí que se puede establecer una relación ordenada entre sus categorías, por lo que en estos casos se reordenarán las mismas al objeto de que sus valores presenten un orden lógico, posibilitando así su tratamiento como variable continua.

EL PERFIL DEL DESAFECTO EN 2006

Determinadas las principales variables explicativas a la luz de la teoría, conviene analizar de manera preliminar y por separado cada una de ellas y para cada dimensión de la desafección. Prestaremos especial atención a sus medias y desviaciones típicas⁹, que nos permiten conocer la configuración de los grupos y la existencia de diferencias grupales entre las variables independientes (Cea D’Ancona, 2016). Para ello, una vez realizado el análisis univariable, se procede a la estimación de las funciones discriminantes. En este caso se opta por derivarlas con un procedimiento secuencial¹⁰ y bajo el criterio de Lamba de Wilks, dado que estos pasos nos permiten eliminar una hipotética multicolinealidad¹¹ que un procedimiento simultáneo introduciría muy probablemente. La tabla 2 recoge los predictores que se han incluido en el modelo aplicando el estadístico lambda de Wilks.

TABLA 2.
ANÁLISIS DISCRIMINANTE (AD): DESAFECCIÓN INSTITUCIONAL

Paso	Introducidas	Lambda de Wilks							
		Estadístico	gl1	gl2	gl3	F exacta			
						Estadístico	gl1	gl2	Sig.
1	Satisfacción gobierno	,922	1	1	991,357	83,681	1	991,357	,000
2	Los partidos solo sirven para dividir a la gente	,893	2	1	991,357	59,540	2	990,357	,000

.../...

9. «Interesan desviaciones típicas pequeñas porque indican homogeneidad grupal respecto a dicha variable, siendo la media relevante» (*ibid.*: 54).
10. Mediante este procedimiento, primero se aplica un procedimiento secuencial de pasos «hacia adelante» y, después, «hacia atrás», con lo que se comprueban y eliminan las variables que no son capaces de discriminar. El orden de entrada o salida se determina por criterios estadísticos que gradúan ese poder discriminante (D’Ancona, 2016). Además, la secuencialidad permite controlar la multicolinealidad.
11. En análisis discriminante es condición indispensable que la variable independiente no sea una combinación lineal de otras variables. Se requiere, en consecuencia, que las variables independientes no estén excesivamente correlacionadas.

.../...

Paso	Introducidas	Lambda de Wilks							
		Estadístico	gl1	gl2	gl3	F exacta			Sig.
						Estadístico	gl1	gl2	
3	Confianza interpersonal	,877	3	1	991,357	46,194	3	989,357	,000
4	Gracias a los partidos la gente puede participar en la vida política	,868	4	1	991,357	37,675	4	988,357	,000
5	Participación política partido	,859	5	1	991,357	32,434	5	987,357	,000
6	Frecuencia con la que se hablaba de política en colegio o instituto	,854	6	1	991,357	28,026	6	986,357	,000
7	Gobierno Social	,851	7	1	991,357	24,707	7	985,357	,000

En cada paso se introduce la variable que minimiza la lambda de Wilks global.

Fuente: elaboración propia con datos de CIS (2006).

La satisfacción con el Gobierno es la variable de mayor poder discriminante, seguida a cierta distancia por la opinión negativa hacia las formaciones políticas y la confianza interpersonal. Si comparamos estos resultados con los de la siguiente tabla, se aprecia que en la última se han incluido más variables (un total de trece) y a continuación se exponen las razones por las que no se incorporan más predictores al modelo.

La fortaleza de cada una de las funciones discriminantes que diferencian a los grupos o individuos entre desafectos y no desafectos viene determinada por los coeficientes de estructura. Su valor oscila entre 0 y ± 1 , siendo 0 un indicador de inexistencia de correlación y 1 el indicador de la mayor correlación posible. Los mismos deben ser $\geq \pm 30$ para ser considerados relevantes y, elevándose al cuadrado, nos dan la proporción de varianza de la variable que es explicada por la función discriminante.

TABLA 3.

ANÁLISIS DISCRIMINANTE (AD): DESAPEGO POLÍTICO ENERO 2006

Paso	Introducidas	Lambda de Wilks							
		Estadístico	gl1	gl2	gl3	F exacta			Sig.
						Estadístico	gl1	gl2	
1	Lee las secciones políticas del periódico	,861	1	1	1011,461	163,512	1	1011,461	,000

.../...

.../...

Paso	Introducidas	Lambda de Wilks							
		Estadístico	gl1	gl2	gl3	F exacta			Sig.
						Estadístico	gl1	gl2	
2	Frecuencia con la que se hablaba de política en casa	,806	2	1	1011,461	121,920	2	1010,461	,000
3	Los partidos solo sirven para dividir a la gente	,776	3	1	1011,461	96,884	3	1009,461	,000
4	Estudios	,758	4	1	1011,461	80,522	4	1008,461	,000
5	Aparte de las noticias, escucha o ve otros programas sobre política	,739	5	1	1011,461	71,002	5	1007,461	,000
6	Participación política partido	,729	6	1	1011,461	62,313	6	1006,461	,000
7	Gracias a los partidos la gente puede participar en la vida política	,720	7	1	1011,461	55,849	7	1005,461	,000
8	Gobierno liberal	,710	8	1	1011,461	51,169	8	1004,461	,000
9	Uso internet obtención información política	,705	9	1	1011,461	46,672	9	1003,461	,000
10	Gobierno social	,699	10	1	1011,461	43,163	10	1002,461	,000
11	Escucha o ve las noticias en radio o la televisión	,695	11	1	1011,461	40,009	11	1001,461	,000
12	Pensionista	,690	12	1	1011,461	37,461	12	1000,461	,000
13	Los partidos se critican mucho entre sí, pero en realidad son todos iguales	,687	13	1	1011,461	35,061	13	999,461	,000

En cada paso se introduce la variable que minimiza la lambda de Wilks global.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del *Barómetro* del CIS núm. 2632.

De este modo, se desprende de los datos presentados en la tabla 4 que las variables que más contribuyen al poder discriminante de la función son las opiniones negativas

acerca de los partidos políticos (-0,546 y -0,527), el pasado de la socialización política medido a través de la frecuencia con la que se hablaba con amigos sobre política (0,479) y en casa con la familia (0,441), seguido de la confianza interpersonal (0,369) y de los indicadores relacionados con el interés en cuanto al seguimiento de noticias sobre política (0,366). Estas variables discriminantes ponen de manifiesto y corroboran las hipótesis sostenidas de que la desafección presentaba un sustrato cultural importante, al menos, en el periodo de tiempo inmediatamente anterior a la crisis económica. El modelo cuenta asimismo de plena significatividad estadística, además de alcanzar un notable porcentaje de éxito al clasificar a los individuos en cada uno de los grupos.

TABLA 4.

ANÁLISIS DISCRIMINANTE (AD): DESAFECCIÓN POLÍTICA ENERO 2006

Paso	Introducidas	Estadístico Lambda de Wilks	Estadístico F	Coef. estructura	
1	Los partidos solo sirven para dividir a la gente	,873	138,071	-0,546	
2	Frecuencia con la que se hablaba de política con sus amigos	,816	107,050	0,479	
3	Aparte de las noticias, escucha o ve otros programas sobre política	,783	88,054	0,366	
4	Satisfacción funcionamiento de la democracia en España	,757	76,131	0,288	
5	Frecuencia con la que se hablaba de política en casa	,739	67,075	0,441	
6	Participación política partido	,721	61,180	0,316	
7	Los partidos se critican mucho entre sí, pero en realidad son todos iguales	,708	55,888	-0,527	
8	Ingresos persona entrevistada	,696	51,600	0,315	
9	Estudiante	,689	47,357	0,126	
10	Confianza interpersonal	,682	44,005	0,369	
11	Lee las secciones políticas del periódico	,677	40,868	0,381	
12	Los trabajadores necesitan sindicatos fuertes para proteger sus condiciones de trabajo y sus salarios	,673	38,120	0,18	
Relevancia del modelo					
	Autovalor	Correlación canónica	Chi-cuadrado	% casos clasificados correctamente	
				Muestra original	Validez cruzada
ene-06	,486	0,572	374,835	80,3	79,8

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de CIS (2006).

En resumen, los resultados obtenidos enfatizan que el perfil del individuo desafecto es el de una persona que manifiesta un alto grado de acuerdo con opiniones negativas sobre los partidos políticos, a los que considera como una forma de dividir a la gente, que no miran por los intereses de la gente y que, en realidad, «son todos iguales»; recalca las opiniones que en mayor medida se han venido escuchando en España sobre los partidos políticos y que confirmarían, al menos parcialmente, las hipótesis que hablaban de un franquismo sociológico (Juliá, 2006). Asimismo, los desafectos son personas que no han recibido una socialización política y que no tienen ningún tipo de implicación política, pues no se sienten atraídos por ella. Se cumplen, consecuentemente, los rasgos típicos de una actitud de naturaleza más estructural y, en cierto sentido, también las hipótesis culturalistas. Ahora bien, recordemos que nos encontramos en el año 2006, justo antes de la crisis económica. ¿Qué ocurre en el perfil de los individuos desafectos una vez que comienza la crisis?

Si nuestras hipótesis son correctas, la activación cognitiva producida como respuesta a la coyuntura económica y política llevará a cambios importantes en la desafección política y sus dimensiones, poniendo de manifiesto la mayor importancia de los factores coyunturales (y no solo económicos). Por tanto, podría esperarse que el perfil del desafecto cambie en 2011 y 2016.

EL PERFIL DEL DESAFECTO EN 2011

De acuerdo con la tendencia mostrada por desapego político y desafección institucional durante el periodo 2002-2016, el siguiente año en el que nuestra variable dependiente experimenta un cambio tendente a modificar de forma sustancial el perfil de nuestro individuo desafecto es el del año 2011¹². Como resultado, sería de esperar que el perfil del individuo desafecto se halle fuertemente influido por las valoraciones negativas de la situación política y económica. Las tablas 5 y 6 resumen los resultados del modelo discriminante para la predicción de ser un individuo con desafección política ($Y = 1$) o no serlo ($Y = 0$). La única función discriminante se obtiene, nuevamente, mediante un procedimiento por pasos; resulta ser plenamente significativa y alcanza un valor predictivo del 83% y 81% tras la validación cruzada.

Las variables que mayor homogeneidad provocan entre los integrantes del grupo de desafectos y, simultáneamente, mayor heterogeneidad con respecto a los no desafectos en función de su coeficiente de estructura son: el nivel de estudios del entrevistado, la valoración de los políticos como corruptos y la implicación política, seguidas por la valoración del poder político en España, la confianza interpersonal y la

12. Cabe recordar que en los inicios de 2011 España continuaba sumergida en una crisis económica que llevaba las tasas de paro a niveles no alcanzados hasta la fecha. Concretamente, el paro se situaba en 4,7 millones y los *Barómetros* del CIS lo registran como el principal problema de los encuestados (82,4%), seguidos de los problemas de índole económica (53,1%).

TABLA 5.
ANÁLISIS DISCRIMINANTE (AD): DESAFECCIÓN POLÍTICA ENERO 2011

Paso	Introducidas	Estadístico Lambda de Wilks	Estadístico F	Coefic. estructura
1	Estudios	,922	79,545	0,446
2	Escucha o ve las noticias en radio o la televisión	,872	68,919	0,399
3	Valoración de los políticos como corruptos	,831	63,411	-0,403
4	Valoración situación económica general España Retrospectiva	,802	57,673	0,332
5	Valoración dejar que los gobernantes tomen las decisiones	,785	51,343	0,302
6	Se siente incómodo cuando la gente discute sobre política	,770	46,650	-0,298
7	Confianza interpersonal	,758	42,664	0,363
8	Cercanía partido político	,748	39,358	0,286
9	Asistir a una reunión política o mitin	,740	36,380	0,268
10	Opinión acerca del poder de los políticos en España	,733	33,990	-0,382
11	Elegir a los políticos que deberán tomar las decisiones	,727	31,682	0,223
12	Capacidad de los políticos para llegar a acuerdos	,722	29,810	0,185
13	La gente tiene poca información sobre política como para tomar decisiones importantes sobre asuntos importantes	,717	28,164	-0,211
14	Satisfacción funcionamiento de la democracia en España	,713	26,709	0,342
15	Asistir manifestación autorizada	,709	25,376	0,329
16	A la gente le falta tiempo para dedicarse a tomar decisiones sobre asuntos políticos importantes	,705	24,144	-0,161
17	Aparte de las noticias, escucha o ve otros programas sobre política	,702	23,092	0,355

Relevancia del modelo AD Desafección política					
	Autovalor	Correlación canónica	Chi-cuadrado	% casos clasificados correctamente	
				Muestra original	Validez cruzada
ene-11	,425	0,546	329,814	83	81,8

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de CIS (2011).

satisfacción con la democracia. Puede comprobarse, en efecto, cómo las variables del contexto político y social condicionan la probabilidad de que el individuo acabe dentro del grupo de los desafeccións. Ello confirmaría las hipótesis aquí propuestas.

Si nos atenemos a los modelos discriminantes para cada uno de los componentes de la desafección política —desapego político y desafección institucional— en este 2011 (anexo), es para la desafección institucional para la que se logra un mayor éxito en la clasificación con un 84,9 % en la validación cruzada, mientras que para el desapego este valor es sustancialmente menor, con un 69,4 %. Así, el análisis discriminante muestra de nuevo un gran peso de las variables de coyuntura a la hora de explicar la varianza de la función, de forma que son las opiniones acerca del poder político y ciudadano, junto con las valoraciones del sistema democrático y la consideración de los políticos como corruptos y, aunque en menor medida, pero también con poder discriminante, la importancia de la situación económica, las que marcan el perfil del desafección institucional en este 2011.

Por lo que respecta al perfil de los no apegados, este presenta pautas de continuidad comparado con el registrado para el año 2006. Son de nuevo los estudios y la implicación política las que determinan la distinción entre los que no se sienten interesados y no logran comprender lo que ocurre en la política y los que sí muestran apego hacia ella. No obstante, ahora se comprueba que el peso de los estudios es mayor en los coeficientes de estructura¹³, lo que indica que es mayor el porcentaje de varianza explicado, en este caso, por los estudios (33,4 % frente al 21,2 % de 2006), y en comparación con las variables de implicación política como el seguimiento de noticias y la opinión acerca de los partidos y políticos.

EL PERFIL DEL DESAFECTO EN 2016

Hasta aquí los modelos discriminantes han presentado como característica común una predicción buena a través de una clasificación en dos grupos, presencia y ausencia del fenómeno objeto de estudio. Sin embargo, a diferencia de estas dos primeras encuestas en las que la desafección política sufría cambios que nos llevaban a estudiar el posible cambio de perfil, en las siguientes que vamos a trabajar una de las pautas de cambio en la actitud ha sido la utilidad y la necesidad de emplear clasificaciones discriminantes a partir de una variable de desafección política formada por tres grupos: no desafeccións, algo desafeccións y desafeccións.

Este hecho ya es de por sí significativo. Si bien antes la población española se clasificaba de una forma que podíamos llamar dicotómica —tenencia de actitudes desafeccións hacia la política o ausencia de las mismas—, ahora comienza a aparecer un

13. Sin embargo, dudamos que la estructura formativa española haya podido cambiar tanto en apenas cinco años, luego sostenemos la existencia de mecanismos activadores de mayor influencia.

importante conjunto de individuos que se sitúan en una franja intermedia entre los dos extremos anteriores. En todo caso, y a pesar de los cambios observados, la población española presenta una cierta prevalencia hacia la desafección —un porcentaje importante se sitúa en esa posición intermedia— que sigue corrigiéndose en la actualidad.

La particularidad de las nuevas funciones discriminantes que se derivan para construir los modelos expuestos en las tablas 7 y 9 es que al existir tres grupos se derivarán dos funciones. Los principales resultados de estas tablas se hacen siguiendo el criterio lambda de Wilks, seleccionando secuencialmente aquellas variables que cumplen el doble requisito de tener el valor F más alto y el lambda más bajo. En estas tablas el poder discriminante viene determinado por el índice de potencialidad, que es igual al cuadrado del coeficiente de estructura multiplicado por el autovalor relativo de la función discriminante. Si bien este valor no tiene un significado real, sí que tiene la importancia de otorgar un valor intrínseco que nos permite ponderar el peso de cada variable en la función discriminante.

En la tabla 7 también se ven, junto a la relevancia de la clasificación en términos de varianza, las significaciones estadísticas de cada función discriminante. Los asteriscos, por su parte, indican la pertenencia bien a la función 1, bien a la 2, ubicándose cada variable en la función donde su coeficiente es más elevado. Recordemos que es la primera función la que mayor poder discriminante tiene, y que distingue a los desafectos de los algo desafectos y no desafectos. Finalmente, son catorce las variables con poder discriminante significativo, de las cuales, el voto al Partido Popular (PP), ser estudiante y el sexo son las que más discriminan, junto con la valoración de la situación política y el sentimiento de pertenencia en el *cleavage* centro-periferia que se ha denominado sentimiento nacionalista-españolista. Las variables de menor poder son la implicación política mostrada a través de la participación en foros de discusión política y sentirse cercano a un partido político.

La primera de las funciones distingue a los desafectos de los desafectos parciales y de los no desafectos (de acuerdo con los centros de los conglomerados). Una función integrada por nueve variables combinadas linealmente que definen la satisfacción con el sistema democrático en España, seguido por las valoraciones de la situación económica y política, la cercanía a un partido político, considerar que el voto propio no es suficientemente importante, la participación política en determinadas acciones y, por último, el sexo. Lo que distingue al desafecho del que no lo es, así como de los que comienzan a situarse a partir de este año 2016 en un punto intermedio queda marcado, sobre todo, por tener una condición socioeconómica distinta a la del estudiante, estar muy descontento con el funcionamiento de la democracia y valorar como muy mala la situación política y económica. De nuevo, puede apreciarse que el perfil esbozado del individuo desafecho en 2016 responde a las hipótesis planteadas y que subrayaban la importancia de la coyuntura política y económica a la hora de predecir la naturaleza de la desafección política en España.

La segunda de las funciones distingue, por el contrario, a los que se ha considerado aquí como «algo desafectos» respecto de los desafectos y los no desafectos. Esta función se compone de una combinación lineal de las siguientes variables: sentimiento

TABLA 7.
VARIABLES DISCRIMINANTES EN LA DESAFECCIÓN POLÍTICA, ENERO 2016

Paso	Variables	Lambda de Wilks	F	Función discriminante 1			Función discriminante 2			
				Coefficiente estructura	Autovalor relativo	Índice potencialidad simple	Coefficiente estructura	Autovalor relativo	Índice potencialidad simple	
1	Satisfacción funcionamiento de la democracia en España	,921	115,524	,569*	0,620	0,201	0,265	0,380	0,027	0,227
2	Cercanía partido político	,888	82,564	,359*	0,620	0,080	-0,063	0,380	0,002	0,081
3	Vota tanta gente, que su voto no influye en los resultados	,865	67,868	,345*	0,620	0,074	-0,157	0,380	0,009	0,083
4	Valoración situación económica	,842	60,746	,474*	0,620	0,139	0,015	0,380	0,000	0,139
5	Participar foro de discusión política en Internet	,826	54,084	,241*	0,620	0,036	0,101	0,380	0,004	0,040
6	Confianza interpersonal	,815	48,506	0,277	0,620	0,048	-,326*	0,380	0,040	0,088
7	Votar contribuye a sostener la democracia	,807	43,523	-0,262	0,620	0,043	,509*	0,380	0,098	0,141
										.../...

.../...

Paso	Variables	Lambda de Wilks	F	Función discriminante 1			Función discriminante 2			Índice potencialidad compuesto
				Coefficiente estructura	Autovalor relativo	Índice potencialidad simple	Coefficiente estructura	Autovalor relativo	Índice potencialidad simple	
8	Estudios	,800	39,722	,278*	0,620	0,048	-0,238	0,380	0,221	0,269
9	Sentimiento españolista/nacionalista	,795	36,312	-0,119	0,620	0,481	-,592*	0,380	0,133	0,614
10	Escala ordinal Valoración situación política	,791	33,424	,434*	0,620	0,117	0,152	0,380	0,504	0,621
11	VoroPP	,788	30,884	0,218	0,620	0,920	,407*	0,380	0,063	0,983
12	Asistir manifestación autorizada	,785	28,764	,188*	0,620	0,022	-0,056	0,380	0,339	0,361
13	Estudiante	,783	26,915	0,091	0,620	0,738	-,118*	0,380	0,005	0,743
14	Sexo	,781	25,313	,091*	0,620	0,005	0,031	0,380	0,404	0,409

En cada paso se introduce la variable que minimiza la lambda de Wilks global.

Relevancia del modelo AD Desafección política enero 2016								
Correlación canónica		Lambda de Wilks		Chi-cuadrado				
Función 1	Función 2	Contraste de funciones 1 a la 2	Contraste de funciones 2 la función 2	Contraste de funciones 1 a la 2	Contraste de la función 2			
Ene-16	0,455	0,126	0,781	0,984	667,397	43,378	70,2	70

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de CIS (2016a).

TABLA 8.
FUNCIONES EN LOS CENTROIDES DE LOS GRUPOS

Desafección política	Función	
	1	2
No desafecto	,925	,221
Algo desafecto	,034	-,082
Desafecto	-,948	,173

Funciones discriminantes canónicas no tipificadas evaluadas en las medias de los grupos.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de CIS (2016a).

nacionalista, la consideración de que el voto propio contribuye a sostener la democracia, el voto al Partido Popular, la confianza interpersonal y tener como condición socioeconómica la de estudiante. Los algo desafectos se distinguen especialmente de los no desafectos por ser nacionalistas¹⁴ intermedios, por no haber votado al PP (sus votantes son, precisamente, los menos desafectos) y tener una elevada confianza en el resto de personas. Estas variables discriminantes indican la importancia de las variables políticas. El voto al PP lejos de ser una variable discriminante anecdótica muestra que el voto por una opción política que, además, es la que ostenta el gobierno, ubica al individuo en una posición de identificación con los *suysos*, lo que pondría de manifiesto que la desafección política responde a las teorías del etiquetaje, de tal modo que los individuos tenderían a mostrarse menos desafectos si su opción política es la que ostenta el poder en ese momento. Y, de manera análoga, confirmaría que la desafección política presenta una naturaleza cambiante que responde al periodo más que a la cultura y estructura de una sociedad. En suma, el análisis discriminante vuelve a indicar lo acertado de nuestras hipótesis que vinculan la relevancia de las variables coyunturales en la predicción de la desafección y su naturaleza cambiante.

En lo que respecta a las funciones discriminantes para julio de 2016, su composición se muestra en la tabla 9. Como es habitual en este tipo de análisis, la primera función es la que tiene una mayor relevancia en la diferenciación de los tres grupos, explicando el mayor porcentaje de la desafección política (su correlación canónica es igual a 0,508), y ambas funciones son significativas de acuerdo a los contrastes tanto de lambda de Wilks como chi-cuadrado. Sin embargo, a diferencia de las anteriores encuestas, no se logra una discriminación tan perfecta. No obstante, ahora hemos de tener en cuenta que estamos ante una clasificación en tres grupos en lugar de en dos, por lo que el porcentaje de éxito, que debe calcularse a partir de un 25 % superior a la del tamaño de los grupos, comienza a ser válido a partir de un 58 % ($1/3 = 0,33 + 0,25 = 58\%$).

14. Cuando decimos *ser nacionalista* nos referimos al hecho de tener un sentimiento de pertenencia diferente al español, no al hecho de que considerarse un ciudadano español no sea nacionalismo. En otras palabras, tenemos claro que nacionalistas son tanto los españoles, como lo catalanes, gallegos, vascos, etc.

TABLA 9.
VARIABLES DISCRIMINANTES EN LA DESAFECCIÓN POLÍTICA JULIO 2016

Paso	Variables	Lambda de Wilks	F	Función discriminante 1			Función discriminante 2			
				Coefficiente estructura	Autovalor relativo	Índice potencialidad simple	Coefficiente estructura	Autovalor relativo	Índice potencialidad simple	Índice potencialidad compuesto
1	Satisfacción funcionamiento de la democracia en España	,893	164,062	,587*	0,671	0,231	0,081	0,329	0,002	0,233
2	Cercanía partido político	,859	108,061	,336*	0,671	0,076	0,282	0,329	0,026	0,102
3	Vota tanta gente, que su voto no influye en los resultados	,831	88,512	,363*	0,671	0,088	-0,091	0,329	0,003	0,091
4	Estudios	,809	76,208	0,26	0,671	0,045	,262*	0,329	0,023	0,068
5	Votar contribuye a sostener la democracia	,791	68,089	-0,392	0,671	0,103	,444*	0,329	0,065	0,168
6	Valoración situación económica	,775	62,003	,432*	0,671	0,125	-0,062	0,329	0,289	0,415
7	Participación en elecciones generales	,764	56,279	0,32	0,671	1,169	-,472*	0,329	0,073	1,243
8	Confianza interpersonal	,755	51,578	,306*	0,671	0,063	-0,094	0,329	0,270	0,333
										.../...

Paso	Variables	Lambda de Wilks	F	Función discriminante 1		Función discriminante 2		Índice potencialidad compuesto		
				Coefficiente estructura relativo	Índice potencialidad simple	Coefficiente estructura relativo	Índice potencialidad simple			
9	Participar foro de discusión política en Internet	,747	47,531	0,212	0,671	0,030	,275*	0,329	0,025	0,055
10	Estudiante	,742	43,996	0,151	0,671	0,015	,319*	0,329	0,033	0,049
11	Asistir manifestación autorizada	,737	40,858	,212*	0,671	0,030	-0,069	0,329	0,002	0,032
12	Escala ordinal Valoración situación política	,732	38,278	,409*	0,671	0,112	-0,021	0,329	0,000	0,112
13	Ingresos persona entrevistada	,730	35,716	0,161	0,671	0,905	,327*	0,329	0,035	0,940

En cada paso se introduce la variable que minimiza la lambda de Wilks global.

Relevancia del modelo AD Desafección política julio 2016							
Correlación canónica		Lambda de Wilks		Chi-cuadrado	% casos clasificados correctamente		
Función 1	Función 2	Contraste de funciones 1 a la 2	Contraste de funciones 2 la función 2	Contraste de funciones 1 a la 2 la función 2	Muestra original Validez cruzada		
Jul-16	0,508	0,128	0,984	859,398	45,437	68,7	68,3

Fuente: elaboración propia a partir de CIS (2016b).

TABLA 10.
FUNCIONES EN LOS CENTROIDES DE LOS GRUPOS

Desafección política	Función	
	1	2
No desafecho	1,119	,345
Algo desafecho	,230	-,085
Desafecho	-,857	,086

Funciones discriminantes canónicas no tipificadas evaluadas en las medias de los grupos.

Fuente: elaboración propia a partir de CIS (2016b).

La composición de cada función se muestra en la tabla 10. La primera de nuestras funciones diferencia, de acuerdo a los centros de sus conglomerados, a los desafechos de los intermedios y los no desafechos. Son siete las variables discriminantes que la integran: la satisfacción con la democracia, la valoración de la situación política, la escasa importancia del voto, seguidos de la cercanía a un partido político, la confianza interpersonal y participar en manifestaciones. Así, podemos concluir que el desafecho se diferencia de los no desafechos y los intermedios por: estar completamente insatisfecho con el funcionamiento de la democracia en España, tener una valoración muy negativa de la situación política del momento, una creencia muy baja en la importancia de su voto como elemento de cambio, no mostrar cercanía hacia ningún partido, ni tener una implicación política suficiente como para haber participado en manifestaciones y, sobre todo, por no tener ninguna confianza en la gente.

En lo que respecta a la segunda función, esta distingue a los intermedios de los no desafechos y desafechos. Es una función integrada por la combinación lineal de seis variables que definen la participación electoral, la creencia de que votar contribuye al mantenimiento de la democracia, los ingresos de la persona entrevistada, ser estudiante, participar en un foro político y el nivel de estudios alcanzado. De este modo, el *intermedio* se distingue por ser votante habitual, creer que el voto contribuye a la democracia, tener ingresos medios-altos, ser estudiante y participante ocasional de foros políticos, y tener un alto nivel de estudios.

Si se comparan los resultados de las dos encuestas de 2016 y al margen de las similitudes, puede observarse que la valoración de la situación económica y política continúan siendo variables con poder discriminante en la determinación del perfil del desafecho. Por otro lado, en la segunda función pierde poder el ser votante de un determinado partido, como es el PP, o presentar un sentimiento nacionalista, y lo adquiere el nivel educativo, y los ingresos.

Prestando una atención más detallada a las dimensiones de la desafección para el año 2016, se aprecia que en el caso de la desafección institucional destaca la influencia de la satisfacción con la democracia a la hora de establecer la clasificación entre desafecho y no desafecho (coeficientes de estructura iguales a 0,702 para la primera encuesta y 0,738 para la segunda de 2016). Sin embargo, cambia el peso de las valoraciones de

la situación política y económica. Mientras en enero de 2016 la situación política se erige como elemento de distinción (coeficiente estructura igual a 0,483), en junio desaparece dejando su lugar a la valoración de la situación económica (coeficiente estructura 0,606), algo que por otra parte parece lógico toda vez que el horizonte político parece más claro tras la celebración de las segundas elecciones en las que el PP lograría formar Gobierno.

Si comparamos los resultados del perfil del desafecho institucional de este año con los de 2011, podemos ver que cambian los pesos de la satisfacción con el funcionamiento de la democracia y de la situación económica. En 2016 estas variables adquieren mayor importancia al dibujar el perfil del desafecho.

Para el perfil de las personas con desapego político en 2016, se destaca la continuidad en los coeficientes de estructura y variables discriminantes excepto para la proporción explicada por la creencia en la importancia del voto para cambiar los resultados electorales o para mantener la democracia. Si se comparan estos perfiles con los de 2011, es de destacar la pérdida de importancia del nivel de estudios para explicar el perfil del no apegado a la política, algo que parece indicar la pérdida de peso de las variables estructurales también en el caso de la dimensión del desapego.

CONCLUSIONES

Este análisis permite concluir que los españoles muestran un alto nivel de desafección institucional, compatible con un menor desapego hacia la política, cada vez más patente con el paso del tiempo. Así, cabe hablar de un español desafecho institucionalmente, pero competente desde el punto de vista político. Estamos, consecuentemente, acercándonos al modelo de *ciudadanos críticos*. En una línea paralela al consenso establecido en *Democratic Deficit* (Norris, 2011) —los ciudadanos cuestionan las instituciones centrales de la democracia representativa, en especial los partidos, Parlamentos y Gobiernos, al tiempo que demandan más democracia y muestran un apoyo inquebrantable a los principios democráticos—, el perfil de la ciudadanía desafecha que aquí se ha visto pone de relieve una tensión nueva y no revelada por la cual los españoles presentan una ligera disminución, casi cierta estabilidad, en su crítica hacia las instituciones y sobre todo a la clase política (calificada, a veces, incluso como corrupta), mientras se produce un descenso vertiginoso en el desapego político.

En resumen, dichas tendencias suponen romper las persistentes inclinaciones hacia la apatía y el desapego que caracterizaron la cultura política española (Bonet *et al.*, 2006; Gunther *et al.*, 2004; Galais, 2012) y suponen también traer de nuevo a colación la hipótesis esbozada por Gamson (1968), de acuerdo a la cual desapego y desafección institucional no tienen por qué ir siempre unidas. Este hecho debe llevarnos, necesariamente, a plantear estudios sobre desafección diferenciados para cada dimensión y abordados desde una perspectiva comparada, a los efectos de determinar la universalidad de estas pautas.

El análisis desarrollado dibuja un perfil cambiante del desafecho español que puede calificarse, sobre todo desde 2006 en adelante, como de *desafección reactiva*. Estamos ante una sociedad española más heterogénea y moderada en sus pautas desafectadas, condicionada por la caída en el desapego político y la moderación de su desafección institucional, lo que conduce a modelos discriminantes de mayor éxito a partir de 2011, con una clasificación en tres grupos, donde los *algo desafectos* se han convertido en el grupo más numeroso, acabando con la polarización entre *desafectos* y *no desafectos*. En suma, el análisis discriminante nos ha permitido profundizar sobre el carácter coyuntural de la desafección política en España, mostrando que esta se ha explicado mayoritariamente por las variables que recogían información acerca del contexto político, económico y social.

Asimismo, el análisis discriminante nos ha permitido conocer la probabilidad de pertenencia de los individuos a cada grupo a partir de las variables predictoras, mostrándonos como han ido cambiando la importancia de las mismas a la hora de clasificar individuos en cada momento del tiempo. El éxito de estas clasificaciones ha sido notable, aunque no tanto como nos hubiese gustado. Los resultados y porcentajes de éxito en dichas clasificaciones han oscilado entre el 81 % y 69 % (si bien este porcentaje era para una clasificación en tres grupos). Un resumen de la construcción del perfil desafecho en España se muestra en la tabla 11, donde las variables aparecen ordenadas por año y de acuerdo a sus coeficientes de estructura.

Si se comparan resultados, en 2006 lo que diferencia al grupo *desafecho* de los *no desafectos* eran las opiniones negativas acerca de los partidos políticos, la importancia de la socialización política y, en último lugar, la satisfacción con el funcionamiento de la democracia; mientras que en 2011 entran en juego otras variables como las valoraciones de la situación política y económica, que en 2016 suponen el mayor elemento discriminante entre los *algo desafectos* y los *no desafectos*, destacándose también la pérdida de importancia del nivel de estudios alcanzado. Todo ello dibuja un perfil del desafecho más volátil y marcado por las opiniones y valoraciones sobre lo que ocurre accidentalmente en el contexto sociopolítico.

En resumen, se concluye que los rasgos característicos del desafecho español a finales de 2016 quedan condicionados por las influencias de unas variables coyunturales —valoración de la situación política y económica, satisfacción con el funcionamiento de la democracia— que lo diferencian del individuo desafecho de hace más de una década, en el que las actitudes de alejamiento y cansancio hacia la política venían determinadas por otros componentes de carácter estructural como la implicación política socializada, la confianza interpersonal y otras pautas de participación política. Se confirma así la conversión de un perfil desafecho estructural hacia un *desafecho reactivo* que exige mecanismos de mayor calidad democrática, transparencia, rendición de cuentas y participación política.

TABLA 11.
COMPOSICIÓN DE LAS FUNCIONES DISCRIMINANTES CANÓNICAS EN LA EXPLICACIÓN DE LA DESAFECCIÓN POLÍTICA

	Función discriminante 1	Función discriminante 2
2006	Los partidos solo sirven para dividir a la gente	
	Los partidos se critican mucho entre sí, pero en realidad son todos iguales	
	Frecuencia con la que se hablaba de política con sus amigos	
	Frecuencia con la que se hablaba de política en casa	
	Lee las secciones políticas del periódico	
	Confianza interpersonal	
	Aparte de las noticias, escucha o ve otros programas sobre política	
	Participación política partido	
	Ingresos persona entrevistada	
	Satisfacción funcionamiento de la democracia en España	
2011	Estudios	
	Valoración de los políticos como corruptos	
	Escucha o ve las noticias en radio o la televisión	
	Opinión acerca del poder de los políticos en España	
	Confianza interpersonal	
	Aparte de las noticias, escucha o ve otros programas sobre política	
	Satisfacción funcionamiento de la democracia en España	
	Valoración situación económica general España retrospectiva	
	Asistir manifestación autorizada...	
	Valoración dejar que los gobernantes tomen las decisiones	
Se siente incómodo cuando la gente discute sobre política		
Cercanía partido político		

.../...

.../...

	Función discriminante 1	Función discriminante 2
	Satisfacción funcionamiento de la democracia en España	Votar contribuye a sostener la democracia
	Valoración situación económica	VotoPP
	Escala ordinal Valoración situación política	Sentimiento españolista/nacionalista
	Cercanía partido político	Confianza interpersonal
	Vota tanta gente, que su voto no influye en los resultados	Estudiante
	Estudios	
	Distingue a los desafectos de los desafectos parciales y de los no desafectos (al ser los centros de los conglomerados: -0,948; 0,034 y 0,925)	Distingue a los «algo desafectos» respecto de los desafectos y los no desafectos (al ser los centros de los conglomerados: -0,082; 0,173 y 0,221)
2016	Satisfacción funcionamiento de la democracia en España	Participación en elecciones generales
	Valoración situación económica	Votar contribuye a sostener la democracia
	Escala ordinal valoración situación política	Ingresos persona entrevistada
	Vota tanta gente, que su voto no influye en los resultados	Estudiante
	Cercanía partido político	Participar foro de discusión política en internet
	Confianza interpersonal	Estudios
	La primera de nuestras funciones diferencia a los desafectos de los intermedios y los no desafectos (al ser los centros de los conglomerados: -0,857; 0,230 y 1,119)	Distingue a los intermedios de los no desafectos y desafectos (al ser los centros de los conglomerados: -0,085; 0,086 y 0,345)

Fuente: elaboración propia a partir de datos del CIS.

Referencias

- Almond, Gabriel y Sidney Verba. 1970. *La cultura cívica: estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*. Madrid: Euramérica.
- Almond, Gabriel y Sidney Verba. 1989. *The Civic culture revisited*. Londres: Sage.
- Bargsted, Matias y Mariano Torcal. 2015. «Explicando la confianza política: ¿economía o política?», en Ludolfo Paramio (ed.), *Desafección política y gobernabilidad: el reto político*. Madrid: Marcial Pons.

- Bonet, Eduard, Irene Martín y Jose Ramón Montero. 2006. «Las actitudes políticas de los españoles», en José Ramón Montero, Joan Font y Mariano Torcal (eds.), *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Cea D'Ancona, M. Ángeles. 2016. *Análisis discriminante*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- CIS. 2006. *Ciudadanía y participación*. Estudio 2632. Disponible en: <http://www.analisis.cis.es/cisdb.jsp?ESTUDIO=2632>.
- CIS. 2011. *Preferencias políticas sobre los procesos de toma de decisiones políticas*. Estudio 2860. Disponible en: <http://www.analisis.cis.es/cisdb.jsp?ESTUDIO=2860>.
- CIS. 2012. *Congruencia ideológica entre electores y representantes políticos*. Estudio 2930. Disponible en: <http://analisis.cis.es/cisdb.jsp?ESTUDIO=2930>.
- CIS. 2016a. *Postelectoral elecciones generales 2015 (Panel 2.ª fase)*. Estudio 3126. Disponible en: <http://www.analisis.cis.es/cisdb.jsp?ESTUDIO=3126>.
- CIS. 2016b. *Postelectoral elecciones generales 2016*. Estudio 3145. Disponible en: <http://www.analisis.cis.es/cisdb.jsp?ESTUDIO=3145>.
- Di Palma, Giuseppe. 1970. *Apathy and Participation: Mass Politics in Western Societies*. Nueva York: The Free Press. Macmillan Company.
- Eckstein, Harry. 1988. «A Culturalist Theory of Political Change», *The American Political Science Review*, 82 (3): 789-804. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1962491>.
- Finkel, Steven. E. 1985. «Reciprocal Effects of Participation and Political Efficacy. A Panel Analysis», *American Journal of Political Science*, 29 (4): 891-913. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2111186>.
- Finkel, Steven. E. 1987. «The Effects of Participation on Political Efficacy and Political Support : Evidence from a West German Panel», *The Journal of Politics*, 49 (2): 441-464. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2131308>.
- Galais, Carolina. 2008. *¿Socialización o contexto? La implicación política subjetiva de los españoles (1985-2006)*. Fraile Maldonado, Marta (dir.), Universidad Pompeu Fabra, Barcelona.
- Galais, Carolina. 2012. «¿Cada vez más apáticos? El desinterés político juvenil en España en perspectiva comparada», *Revista Internacional de Sociología*, 70 (1): 107-127. Disponible en: <https://doi.org/10.3989/ris.2011.05.07>.
- Gamson, William. A. 1968. *Power and discontent*. Homewood, Illinois: Dorsey Press.
- Gunther, Richard, Jose Ramón Montero y Joan Botella. 2004. *Democracy in Modern Spain*. New Haven: Yale University Press.
- Inglehart, Ronald. 1991. *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Inglehart, Ronald. 1998. *Modernización y posmodernización: el cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Inglehart, Ronald y Christian Welzel. 2006. *Modernización, cambio cultural y democracia: la secuencia del desarrollo humano*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

- Juliá, Santos. 2006. «En torno a los proyectos de transición y sus imprevistos resultados», en Carmen Molinero (ed.), *La transición, treinta años después. 1975-1986*. Barcelona: Ediciones Península.
- Lara Hormigo, Antonio. 2014. *Introducción a las ecuciones estructurales en AMOS y R. Guía de referencia*. Disponible en: <http://bit.ly/2VmXw38>.
- Llera, Francisco. 2016. *Desafección política y regeneración democrática en la España actual: diagnósticos y propuestas*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Lorente Fontaneda, Javier e Irene Sánchez-Vítores. 2018. «La desafección en las urnas: las elecciones generales de 2015 en España», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 161: 41-62. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.161.41>.
- Madsen, Douglas. 1987. «Political Self-Efficacy Tested», *The American Political Science Review*, 81 (2): 571-582. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1961970>.
- Megías, Adrián. 2020. «Una década de crisis desafección: los cambios en su naturaleza», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 169: 103-122. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.169.103>.
- Mishler, William y Richard Rose. 2001. «What are the origins of political trust? Testing institutional and cultural theories in post-communist societies», *Comparative Political Studies*, 34 (1): 30-62. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0010414001034001002>.
- Montero, Jose Ramón, Richard Gunther y Mariano Torcal. 1998. «Actitudes hacia la democracia en España: legitimidad, descontento y desafección», *Revista Española de Investigaciones Sociales*, 83: 9-49. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/40184120>.
- Montero, Jose Ramón y Mariano Torcal. 1990. «La cultura política de los españoles: pautas de continuidad y cambio», *Sistema: Revista de Ciencias Sociales*, 99: 33-74.
- Norris, Pippa. 2011. *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. Massachusetts: Cambridge University Press.
- Offe, Carl. 2006. «Political Dissaffection as an Outcome of Institutional Practices? Some post-Toquevillean Speculations», en Mariano Torcal y José Ramón Montero (eds.), *Political Dissaffection in Contemporary Democracies. Social Capital, Institutions, and Politics*. Londres: Routledge.
- Palacios Brihuega, Irene. 2016. *Los españoles y la calidad de la democracia*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Paramio, Ludolfo. 2015. *Desafección política y gobernabilidad: el reto político*. Madrid: Marcial Pons.
- Putnam, Robert. D. 2011. *Para que la democracia funcione: las tradiciones cívicas en la Italia moderna*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Torcal, Mariano. 2003. *Political disaffection and democratization history in new democracies*. Working Papers. Notre Dame: Kellogg Institute.
- Torcal, Mariano. 2006. «Desafección institucional e historia democrática en las nuevas democracias», *Revista SAAP*, 2 (3): 591-634.

Torcal, Mariano. 2014. «The Decline of Political Trust in Spain and Portugal: Economic Performance or Political Responsiveness?», *American Behavioral Scientist*, 58 (12): 1542-1567. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0002764214534662>.

Torcal, Mariano. 2016. «Desafección Política en España en una perspectiva comparada», en Francisco J. Llera Ramo (ed.), *Desafección política y regeneración democrática en la España actual: diagnósticos y propuestas*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Torcal, Mariano y Jose Ramón Montero. 2006. *Political Disaffection in Contemporary Democracies: Social Capital, Institutions and Politics*. Londres: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780203086186>.

Torcal, Mariano, Laura Morales y Santiago Perez-Nievas. 2005. *España: sociedad y política en perspectiva comparada: un análisis de la primera ola de la Encuesta Social Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.

ANEXO

TABLA 12.
ANÁLISIS DISCRIMINANTE AD DESAFECCIÓN INSTITUCIONAL ENERO 2006

Paso	Introducidas	Estadístico Lambda de Wilks	Estadístico F	Coefic. estructura
1	Satisfacción con el Gobierno	,923	82,939	0,692
2	Los partidos solo sirven para dividir a la gente	,893	59,135	-0,574
3	Confianza interpersonal	,878	45,863	0,486
4	Gracias a los partidos la gente puede participar en la vida política	,868	37,467	0,438
5	Participación política partido	,859	32,253	0,331
6	Frecuencia con la que se hablaba de política en colegio o instituto	,855	27,851	0,235
7	El Gobierno debería tomar medidas para reducir las diferencias en los niveles de ingresos	,851	24,559	-0,085

En cada paso se introduce la variable que minimiza la lambda de Wilks global.

Relevancia del modelo AD Desafección institucional enero 2006					
	Autovalor	Correlación canónica	Chi-cuadrado	% casos clasificados correctamente	
				Muestra original	Validez cruzada
ene-06	0,175	0,386	158,838	75,9	75,5

Fuente: elaboración propia con datos de CIS (2006).

TABLA 13.
ANÁLISIS DISCRIMINANTE AD DESAPEGO POLÍTICO ENERO 2006

Paso	Introducidas	Estadístico Lambda de Wilks	Estadístico F	Coefic. estructura
1	Lee las secciones políticas del periódico	,861	163,512	0,595
2	Frecuencia con la que se hablaba de política en casa	,806	121,920	0,435
3	Los partidos solo sirven para dividir a la gente	,776	96,884	-0,391
4	Estudios	,758	80,522	0,467
5	Aparte de las noticias, escucha o ve otros programas sobre política	,739	71,002	0,41
6	Participación política partido	,729	62,313	0,264
7	Gracias a los partidos la gente puede participar en la vida política	,720	55,849	-0,087
8	Cuanto menos intervenga el Gobierno en la economía, mejor será para España	,710	51,169	-0,298
9	Usa internet para obtener información acerca de la política o la sociedad	,705	46,672	0,409
10	El Gobierno debería tomar medidas para reducir las diferencias en los niveles de ingresos	,699	43,163	0,099
11	Escucha o ve las noticias en radio o la televisión	,695	40,009	0,279
12	Pensionista	,690	37,461	-0,238
13	Los partidos se critican mucho entre sí, pero en realidad son todos iguales	,687	35,061	-0,353

En cada paso se introduce la variable que minimiza la lambda de Wilks global.

Relevancia del modelo AD Desapego político enero 2006					
	Autovalor	Correlación canónica	Chi-cuadrado	% casos clasificados correctamente	
				Muestra original	Validez cruzada
ene-06	0,456	0,56	377,588	78,3	77,5

Fuente: elaboración propia con datos de CIS (2006).

TABLA 14.
ANÁLISIS DISCRIMINANTE AD DESAFECCIÓN INSTITUCIONAL ENERO 2011

Paso	Introducidas	Estadístico Lambda de Wilks	Estadístico F	Coefic. estructura
1	Opinión acerca del poder de los políticos en España	,806	85,713	-0,672
2	Satisfacción funcionamiento de la democracia en España	,759	56,509	0,438
3	Opinión acerca del poder de los ciudadanos en España	,727	44,545	0,507
4	Valoración dejar que los gobernantes tomen las decisiones	,710	36,123	0,465
5	Pertenencia partido político	,698	30,518	0,218
6	VOTOPSOE	,689	26,522	0,263
7	Valoración de los políticos como corruptos	,679	23,710	-0,412
8	Capacidad de los políticos para llegar a acuerdos	,671	21,454	0,218
9	Valoración organización reuniones para tomar decisiones entre todos	,662	19,802	-0,091
10	Importancia de la situación económica	,653	18,481	-0,203

En cada paso se introduce la variable que minimiza la lambda de Wilks global.

Relevancia del modelo AD Desafección institucional enero 2011					
	Autovalor	Correlación canónica	Chi-cuadrado	% casos clasificados correctamente	
				Muestra original	Validez cruzada
ene-11	0,531	0,589	149,938	85,9	84,9

Fuente: elaboración propia con datos de CIS (2011).

TABLA 15.
ANÁLISIS DISCRIMINANTE AD DESAPEGO POLÍTICO ENERO 2011

Paso	Introducidas	Estadístico Lambda de Wilks	Estadístico F	Coefic. estructura
1	Estudios	,913	47,969	0,578
2	Usa internet para obtener información acerca de la política o la sociedad	,795	21,413	0,492
3	Escucha o ve las noticias en radio o la televisión	,866	38,695	0,461
4	Pertenencia partido político	,833	33,452	0,42
5	Confianza interpersonal	,805	24,250	0,395
6	Participación en elecciones generales	,819	27,569	0,329
7	Satisfacción funcionamiento de la democracia en España	,788	19,074	-0,033
8	Grado confianza partidos políticos	,778	17,702	-0,269

En cada paso se introduce la variable que minimiza la lambda de Wilks global.

Relevancia del modelo AD Desapego político enero 2011					
	Autovalor	Correlación canónica	Chi-cuadrado	% casos clasificados correctamente	
				Muestra original	Validez cruzada
ene-11	0,286	0,471	125,330856	70,5	69,4

Fuente: elaboración propia con datos de CIS (2011).

TABLA 16.
ANÁLISIS DISCRIMINANTE AD DESAFECCIÓN INSTITUCIONAL ENERO 2016

Paso	Introducidas	Estadístico Lambda de Wilks	Estadístico F	Cofic. estructura
1	Satisfacción funcionamiento de la democracia en España	,910	95,005	0,702
2	Valoración situación política	,894	57,211	0,483
3	VotoPP	,880	43,798	0,427
4	Confianza interpersonal	,867	36,881	0,257
5	Participación partido político	,856	32,346	0,212
6	Vota tanta gente, que su voto no influye en los resultados	,847	28,924	-0,272
7	Cercanía partido político	,841	25,948	0,2
8	Estudios	,837	23,301	0,177
9	Orgullo nacional	,834	21,254	0,38

En cada paso se introduce la variable que minimiza la lambda de Wilks global.

Relevancia del modelo AD Desafección institucional enero 2016					
	Autovalor	Correlación canónica	Chi-cuadrado	% casos clasificados correctamente	
				Muestra original	Validez cruzada
ene-16	0,2	0,408	175,033	79,2	78,6

Fuente: elaboración propia con datos de CIS (2016a).

TABLA 17.
ANÁLISIS DISCRIMINANTE AD DESAPEGO POLÍTICO ENERO 2016

Paso	Introducidas	Estadístico Lambda de Wilks	Estadístico F	Coefic. estructura
1	Cercanía partido político	,968	33,512	0,596
2	Asistir manifestación autorizada	,927	13,066	0,377
3	Votar contribuye a sostener la democracia	,914	10,414	0,377
4	Ingresos persona entrevistada	,947	18,605	0,332
5	VOTOUP	,940	15,986	0,29
6	Satisfacción funcionamiento de la democracia en España	,934	14,110	0,2
7	VOTOCS	,922	11,948	0,109
8	Votar le cuesta mucho tiempo y esfuerzo	,918	11,014	0,076
9	Vota tante gente, que su voto no influye en los resultados	,955	23,344	-0,39

En cada paso se introduce la variable que minimiza la lambda de Wilks global.

Relevancia del modelo AD Desapego político enero 2016					
	Autovalor	Correlación canónica	Chi-cuadrado	% casos clasificados correctamente	
				Muestra original	Validez cruzada
ene-16	0,95	0,294	89,871	75	74,5

Fuente: elaboración propia con datos de CIS (2016a).

TABLA 18.
ANÁLISIS DISCRIMINANTE AD DESAFECCIÓN INSTITUCIONAL JULIO 2016

Paso	Introducidas	Estadístico Lambda de Wilks	Estadístico F	Coefic. estructura
1	Satisfacción funcionamiento de la democracia en España	,902	86,343	0,738
2	Valoración situación económica	,876	56,404	0,606
3	Vota tanta gente, que su voto no influye en los resultados	,852	46,081	-0,366
4	VotoCS	,841	37,521	-0,128
5	Participación partido político	,834	31,550	0,214

En cada paso se introduce la variable que minimiza la lambda de Wilks global.

Relevancia del modelo AD Desafección institucional julio 2016					
	Autovalor	Correlación canónica	Chi-cuadrado	% casos clasificados correctamente	
				Muestra original	Validez cruzada
jul-16	0,2	0,408	144,13	82,3	82

Fuente: elaboración propia con datos de CIS (2016a).

TABLA 19.
ANÁLISIS DISCRIMINANTE AD DESAPEGO POLÍTICO JULIO 2016

Paso	Introducidas	Estadístico Lambda de Wilks	Estadístico F	Coefic. estructura
1	Votar contribuye a sostener la democracia	,948	45,529	0,556
2	Participar enviando mensajes campaña	,891	33,708	0,432
3	Confianza interpersonal	,878	28,714	0,384
4	Cercanía partido político	,867	25,152	0,378
5	Asistir manifestación autorizada	,853	20,240	0,318
6	Ingresos persona entrevistada	,849	18,274	0,303
7	Valoración situación política	,859	22,396	0,255
8	Vota tanta gente, que su voto no influye en los resultados	,914	38,797	-0,528

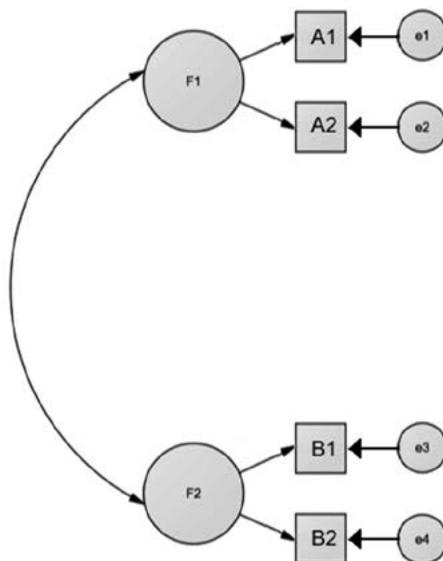
En cada paso se introduce la variable que minimiza la lambda de Wilks global.

Relevancia del modelo AD Desapego político julio 2016					
	Autovalor	Correlación canónica	Chi-cuadrado	% casos clasificados correctamente	
				Muestra original	Validez cruzada
jul-16	0,178	0,389	135,007	71,3	70,4

Fuente: elaboración propia con datos de CIS (2016b).

FIGURA 1.

REPRESENTACIÓN GRÁFICA DE LAS VARIABLES LATENTES DEL CONSTRUCTO DE DESAFECCIÓN POLÍTICA



A1: Interés por la política; A2: Eficacia política interna; B1: Confianza en las instituciones; B2: Eficacia política externa.

Fuente: elaboración propia.

TABLA 20.

MUESTRAS POR ESTUDIO

Estudios CIS	2450	2620	2632	2736	2860	2914	3126	3145
N	3388	2600	3331	2274	2133	5386	5559	5410

Fuente: elaboración propia.

Presentado para evaluación: 1 de abril de 2019.

Aceptado para publicación: 10 de diciembre de 2019.

ADRIÁN MEGÍAS

adrian.megias@um.es

Profesor asociado de la Universidad de Murcia, doctor en Ciencias Políticas y premio extraordinario de doctorado por esta misma universidad. Ha sido becario del CIS y está especializado en el campo de la metodología de la investigación en ciencias sociales. Sus intereses de investigación se centran en la cultura y actitudes políticas, con especial atención en la aplicación de nuevos métodos y procedimientos.

Monarquía y opinión pública en España durante la crisis: el desempeño de una institución *no responsable* bajo estrés

Monarchy and public opinion in Spain during the crisis: The performance of an unaccountable institution under stress

ANTONIO GARRIDO

Universidad de Murcia

M. ANTONIA MARTÍNEZ

Universidad de Murcia

ALBERTO MORA

Universidad de Murcia

Cómo citar/Citation

Garrido, A., Martínez, M. A. y Mora, A. (2020). Monarquía y opinión pública en España durante la crisis: el desempeño de una institución *no responsable* bajo estrés. *Revista Española de Ciencia Política*, 52, 121-145. Doi: Disponible en: <https://doi.org/10.21308/recp.52.05>

Resumen

Este artículo investiga la confianza en la Monarquía en España durante la crisis económica reciente, en relación con otras instituciones políticas. El artículo diferencia la opinión pública sobre las instituciones políticas en función de si rinden o no cuentas ante el electorado. El propósito es confirmar si hay homogeneidad interna en la confianza que los ciudadanos depositan en las instituciones políticas de rendición de cuentas como el Gobierno, el Parlamento, los partidos políticos o la Monarquía. El artículo analiza la evolución específica de la percepción sobre la Monarquía, mostrando que esta percepción ha tenido un comportamiento distinto a otras *instituciones no responsables* durante la reciente etapa de crisis política y económica. También presenta los efectos que la percepción sobre el contexto político y económico tiene sobre ella.

Palabras clave: opinión pública, Monarquía, instituciones no responsables, confianza, crisis económica.

Abstract

This article investigates the trust in the Monarchy in Spain during the recent economic crisis, relative to other political institutions. The article differentiates public opinion on political institutions depending on whether they are or not accountable to the electorate. The purpose is to confirm whether there is internal homogeneity in the trust that citizens place in political accountability institutions, such as the government, parliament, political parties or even the Monarchy. The article analyzes the specific evolution of the perception about the Monarchy, showing that such perception has behaved differently as compared to other “unaccountable institutions” during the recent period of political and economic crisis. It also presents the effects that the perception on the political and economic context has on it.

Keywords: public opinion, Monarchy, unaccountable institutions, trust, economic crisis.

INSTITUCIONES NO RESPONSABLES Y OPINIÓN PÚBLICA

Una de las cuestiones sobre las que se ha reflexionado más en la ciencia política es acerca de cómo la confianza en las instituciones afecta a la estabilidad y calidad de las democracias y cuáles son las variables que influyen en la confianza que los ciudadanos muestran hacia los diseños institucionales y el propio régimen democrático¹. Desde 2008 se han publicado estudios sobre cómo la crisis económica y política ha afectado la confianza de los sucesivos Gobiernos, del Parlamento y de los partidos políticos en España (Rifa, 2017), mientras que los análisis sobre otras instituciones, como la Monarquía o el Tribunal Constitucional, son casi inexistentes. Una posible explicación de esta ausencia es la dificultad de encontrar datos sobre confianza hacia estas instituciones de forma longitudinal, tanto en el caso español como en otros países. Por ejemplo, la *Encuesta Social Europea*, que analiza la confianza en instituciones, no pregunta sobre la Monarquía.

Pese a la influencia neoinstitucionalista de las últimas décadas, este tipo de instituciones han estado ausentes de los estudios publicados, quizá por el énfasis sobre las instituciones responsables, las instituciones democráticas que rinden cuentas ante los ciudadanos (Przeworski *et al.*, 1999). Desde la perspectiva de la teoría de la agencia, mediante la *accountability* vertical los ciudadanos pueden castigar en las urnas a los dirigentes políticos a los que, previamente, han elegido para cargos e instituciones responsables. Hay otras instituciones, como jefes de Estado, *conseils d'état*, etc., que no forman parte de la cadena de *accountability* vertical y están incluidas en la *accountability* horizontal, basada en el control de unas instituciones por otras (O'Donnell, 1999) y cuya

-
1. Norris (2011), Torcal y Moncagatta (2011) y Uslaner (2018) plantean propuestas relevantes para enfocar la relación entre confianza e instituciones e incluyen una bibliografía extensa y detallada sobre confianza política. Roser Rifa (2017) realiza un análisis sistemático y actualizado de los distintos enfoques teóricos para el estudio de la confianza.

función es evitar que la delegación se transforme en abdicación (Moreno *et al.*, 2003). Algunos autores (Newton *et al.*, 2018) diferencian las autoridades electas por la población de las que denominan *neutrales o imparciales*, como las policías o los tribunales, y sostienen que las *neutrales* tienen una confianza más alta que el resto de instituciones políticas en las democracias occidentales. Habida cuenta de que algunas de estas instituciones pueden tener, en diversos momentos, una participación en el ejercicio del poder que excedería la calificación de *neutral o imparcial*, en este estudio se ha optado por referirse a ellas como *instituciones no responsables*, dado que no rinden cuentas directamente ante el electorado².

Algunos autores han abordado cuestiones como: ¿los ciudadanos juzgan todas estas instituciones siguiendo el mismo criterio?, ¿algunas son más confiables que otras?, ¿la confianza depende de la economía o refleja otras divisiones sociales? (Hetherington y Rudolph, 2018; Rothstein y Stolle, 2018; Uslaner, 2018), ¿la mayor distancia entre ciudadanos y élites incrementa la desconfianza política? (Listhaug y Jakobsen, 2018). La bibliografía académica cuestiona las respuestas y busca otras relaciones. La ausencia de instituciones no responsables de la cadena de rendición de cuentas electoral, tal vez, explica la carencia de estudios sobre la percepción ciudadana y la confianza en las mismas, aunque no justifica este déficit investigador. Un buen ejemplo es la Monarquía española. Ha habido una exhaustiva indagación histórica y un cierto tratamiento sobre el régimen jurídico de la jefatura del Estado, pero han sido muy escasos los estudios desde la ciencia política o la sociología (Minoves, 2011). Como subrayó García del Soto, la «actual Monarquía española es un tema poco estudiado, alrededor del cual se daba hasta hace muy poco un aparente “consensuado respeto” que parecía protegerla» (1999: 7-8), si bien es llamativo el hecho de que, pese al «protagonismo sustantivo de la Monarquía en el proceso español de transición a la democracia, la evolución de su percepción ha sido solo superficialmente estudiado» (*ibid*). Como contraste, en el Reino Unido, habiendo sido dominantes las perspectivas clásicas de historiadores y constitucionalistas, a partir de los años setenta se publicaron estudios sobre la Monarquía centrados en la influencia de los *mass media* sobre las actitudes de los ciudadanos (Blumler *et al.*, 1971), de cultura política (Rose y Kavanagh, 1976) y de las representaciones sociales (Billig, 1988, 1992), etc.

Son numerosos los análisis que estudian la evolución de la confianza política en las distintas instituciones responsables, como se ha señalado, pero son menos comunes los que estudian la confianza en las instituciones partiendo de su clasificación en dos grupos diferenciados, en función de si son responsables en términos electorales o no. Y ello a pesar de que para la confianza lo que importa no es tanto la estructura formal de la institución, sino cómo funciona en la práctica, pues está relacionada con la respuesta racional de los ciudadanos ante el desempeño institucional (Listhaug y Jakobsen, 2018; Hetherington y Rudolph, 2018).

2. En el trabajo se va a usar el término de *instituciones responsables y no responsables* definidas únicamente en términos de que las primeras rinden cuentas ante el electorado y las segundas no.

El objetivo de este trabajo es estudiar la evolución de la confianza en las instituciones, considerando a estas bien como responsables bien como no responsables y comprobar si hay diferencias entre ellas, y se analiza la relación entre esos dos grupos de instituciones diferenciadas y la valoración de la situación económica en especial, precisamente una de las dimensiones más estudiadas en relación con la confianza (Rifa, 2017; Uslaner, 2018). El análisis se centra en especial en la Monarquía, una de las instituciones menos estudiadas en nuestro país. Finalmente, se plantean unas conclusiones a partir del análisis realizado, así como diversas cuestiones que requerirían un abordaje en estudios futuros.

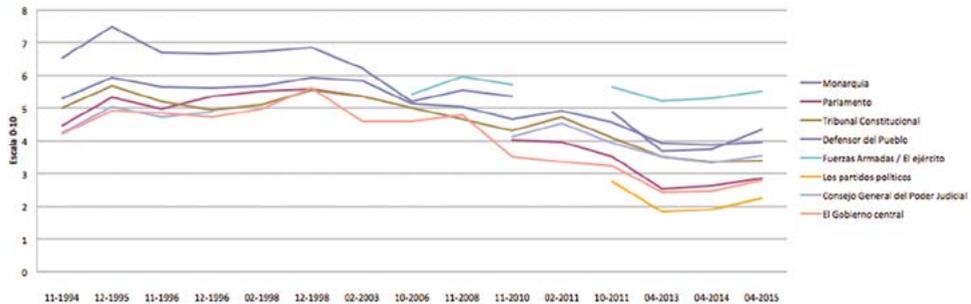
LA CONFIANZA EN LA MONARQUÍA ESPAÑOLA

Este trabajo parte de la consideración de que en el contexto de crisis de la primera década de los 2000 era más plausible la expectativa de que la confianza hacia las instituciones no responsables del sistema podría verse afectada por la evaluación negativa que los ciudadanos realizaban del resto de instituciones políticas y, principalmente, del Gobierno, el Parlamento y los partidos políticos. De especial interés es el contraste entre el mantenimiento de la alta confianza en la Monarquía durante todo el periodo de crisis de los años noventa del pasado siglo, frente a su profundo desgaste durante la crisis más reciente de los años 2000, considerando, además, el actual contexto internacional de crisis de la democracia (Norris, 2017; Mounk, 2018; Norris e Inglehart, 2019). En los noventa fue la institución más confiable, pasando de 6,54 puntos en 1994 a 6,86 en 1998, mientras que su momento más álgido es 1995, cuando llega hasta los 7,5 puntos. En contraste, ha experimentado un progresivo y constante declive en su confianza, al pasar de 5,54 en 2008 a 3,72 a mediados de 2014 (gráfico 1).

La evolución de los mecanismos de *accountability* vertical de las principales instituciones fue distinta en ambas etapas. En aquella crisis, el desgaste del partido del Gobierno y la alternancia en el poder de 1996 propiciaron una notable recuperación de la confianza del Gobierno y del Parlamento entre 1994 y 1998. En la crisis iniciada en la primera década de los 2000, ni siquiera el cambio de Gobierno de 2011 permitió modificar la tendencia, ya que el Gobierno, el Parlamento y los partidos experimentaron un imparable declive en la percepción de su rendimiento: el Gobierno se hundió desde 4,79 en 2008 a 3,36 puntos en 2011 y a 2,77 en 2015; el Parlamento pasó de 5,54 en 2008 a 3,52 en 2011 y a 2,83 en 2015, etc. La evolución de la confianza en la Monarquía no experimentó apenas deterioro a lo largo de los noventa, mientras los actores políticos asumían el coste del deterioro político y económico; esto contrasta con la evolución negativa paralela de la Monarquía y los actores políticos (Gobierno, Parlamento y partidos) en esta última etapa, entre 2008 y 2015. Lo mismo puede afirmarse del resto de instituciones no responsables, como el Tribunal Constitucional o el Defensor del Pueblo, que para la misma etapa oscilaron entre el 4,93 y el 5,53 en el primer caso, y entre 5,28 y 5,92 en el segundo; en todos los casos, con una ligera pero constante mejora a lo largo del periodo.

GRÁFICO 1.

EVOLUCIÓN DE LA CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES (1994-2015)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de estudios del Centro de Investigaciones Sociológicas.

No es sencillo explicar este contraste de la evolución de la confianza en las instituciones en la década de los noventa del pasado siglo y en los años 2000 en términos teóricos. Una posible explicación descansa en los «efectos generacionales» y los «efectos periodo». De acuerdo con estudios previos, los niveles de aprobación de algunas de las principales instituciones del régimen democrático pueden explicarse a partir de experiencias compartidas (*period effects*) (García del Soto, 1999: 32, 145, 223). Una de ellas es el impacto de la crisis económica de 2008, que para algunos países del sur de Europa, ha supuesto una *critical juncture* (Morlino y Raniolo, 2017: 4; Rifa, 2017). Otros estudios subrayan que las actitudes hacia la política de las nuevas generaciones presentan alguna diferencia frente las de cohortes anteriores (*life-cycle effects*) (Llera, 2016; Torcal, 2014; Urquizu, 2016).

Una segunda explicación podría sustentarse sobre bases más evolutivas de la confianza en la jefatura del Estado y su transformación a medida que se consolida el régimen democrático (Billing, 1988). En las fases de institucionalización de la Monarquía bajo una nueva democracia, se desarrolla un doble proceso de objetivación y de anclaje, en el que la popularidad del monarca suele ser alta o muy elevada; este era el caso del rey Juan Carlos I, debido a su rol durante la transición y su papel en el golpe de Estado del 23-F. Ello hizo que la monarquía se construyera asociada con un conjunto de «poderes metaconstitucionales», en el sentido de Carpizo (2002). Su influencia durante los primeros años de la democracia transcendía las funciones que la Constitución de 1978 le otorgaba (García del Soto, 1999). En la creación de esta imagen frente a la opinión pública fue determinante, además, la actitud «protectora» de los medios de comunicación (Velasco, 2018). En la etapa posterior, la fase de acomodación, era previsible, más bien, un notable descenso en la confianza en la Monarquía como consecuencia de una cierta rutinización, como en otros casos (Billing, 1988).

Una ilustración empírica, en términos de opinión pública, del precario equilibrio inicial de la institución monárquica en la fase de institucionalización es el contraste entre Reino Unido y España. Según los resultados de Rose y Kavanagh (1976) para el

primero, el 84% de los encuestados opinaba que la Monarquía era necesaria y solo el 16% señalaba que no lo era, en tanto que el 54% pensaba que la reina era importante o muy importante. En cambio, según los resultados obtenidos por Linz *et al.* (1981: 138-141) para España, el 61% opinaba que la Monarquía era necesaria y el 20% que no lo era, mientras que el 74% opinaba que el rey Juan Carlos I era importante o muy importante. En las fases de institucionalización de las monarquías, la persona del monarca puede tener una valoración superior a la de la institución, como sucedía en España, mientras que en la fase de acomodación, más avanzada, sucede lo contrario (Billing, 1988). No olvidemos que la confianza en la Monarquía española experimentó un paulatino deterioro, de 6,86 puntos en 1998 a 5,19 en 2006, en el inicio de la fase de acomodación; y ello sin que se desarrollara en el mismo periodo ningún escándalo o suceso especialmente crítico, como los que sobrevinieron a continuación (gráfico 1).

Como se ha señalado, en este artículo se analiza, en primer lugar, la confianza en ocho instituciones españolas desde la perspectiva de la opinión pública para poner a la Monarquía en contexto. En segundo término, se investiga si estadísticamente podemos corroborar la existencia de dos grupos diferenciados de instituciones: las responsables y no responsables. Igualmente, se comprueba si existe homogeneidad entre las instituciones que forman parte de un mismo grupo o si la Monarquía se comporta más como una institución responsable que como una no responsable, pese a pertenecer a este segundo grupo. Finalmente, se explora el impacto que la percepción sobre el clima político y económico tiene en la confianza sobre la Monarquía y el Gobierno. La dificultad de definir los conceptos, así como la carencia de datos de encuestas adecuados tanto en España como en otros países europeos, complica el análisis (Van de Meer, 2018; Stepan *et al.*, 2014; Bauer y Freital, 2018)³.

En este marco, las hipótesis de investigación para contrastar son las siguientes:

- H1.1. Existe heterogeneidad entre las instituciones responsables y las no responsables.
- H.1.2. Existe homogeneidad interna en las valoraciones que reciben las instituciones no responsables, por un lado, y las instituciones responsables, por otro.

En relación al impacto de las variables contextuales, como la valoración de la situación económica y la situación política, se plantean dos hipótesis:

- H2.1. *Hipótesis del contexto económico.* La valoración de la situación económica no tiene influencia en una institución no responsable como la Monarquía.

3. Las fuentes de datos utilizadas han sido cinco *Barómetros* del CIS, con un tamaño muestral similar e idénticos márgenes de error, lo que redundaba en una mejor comparabilidad: estudios 2853, 2914, 2984, 3021 y 3080. La serie del CIS que incorpora la confianza de la Monarquía apenas comienza en el año 1994 y finaliza en el año 2015, último estudio explotado. Antes de 2010 los estudios no siguen una regularidad temporal, por lo que su análisis fue descartado.

— H2.2. *Hipótesis del contexto político*. La valoración de la situación política no tiene influencia sobre la Monarquía como institución no responsable.

Para contrastar las hipótesis de trabajo se realizan distintos tipos de análisis estadísticos (Bauer y Freital, 2018). En el caso de H1, se lleva a cabo, en primer lugar, un acercamiento mediante estadística descriptiva y análisis de correlaciones entre el comportamiento de las distintas instituciones, realizando el contraste mediante prueba t para muestras independientes y análisis ANOVA de un factor. En el caso de H2, además de la estadística descriptiva y el análisis de correlaciones entre variables, se emplea un modelo de regresión lineal múltiple, cuya construcción se explica más adelante.

RESULTADOS

Confianza en la Monarquía durante la crisis

Parece lógico asumir que la crisis política de estos últimos años debería haber afectado a los políticos, los partidos, el Gobierno y al Parlamento (Rifa, 2017; Uslaner, 2018), pero no a las instituciones no responsables, dado que esa fue la pauta durante la crisis de los noventa. Sin embargo, los datos evidencian que en la crisis de los 2000 el comportamiento de dichas instituciones ha sido diferente y que la erosión de determinadas instituciones no responsables ha sido análoga, o incluso mayor, al de las otras instituciones políticas (tabla 1). En el periodo estudiado, entre 2010 y 2015⁴, en una escala sobre 10 puntos, la confianza en el Parlamento había experimentado una caída de 1,18 puntos, el Gobierno de 0,75 y de 0,65 los partidos políticos. En la misma escala, la Monarquía perdió 1,02 puntos, el Tribunal Constitucional 0,92 puntos, el Consejo General de Poder Judicial y el Defensor del Pueblo 0,59 y 0,68 puntos, respectivamente. La confianza en las Fuerzas Armadas, claramente diferenciadas del resto de instituciones analizadas, apenas registró un ligero descenso (0,2 puntos menos).

El análisis longitudinal muestra algunas tendencias claras. En primer lugar, se registra una caída global de la confianza en las instituciones, siendo especialmente significativa en el Parlamento y la Monarquía. El cambio más abrupto se da entre 2011 y 2013, coincidiendo con el periodo de mayor crispación respecto a las instituciones y un malestar caracterizado por la eclosión del 15M y del movimiento Democracia Real Ya. Pero, en todo caso, cabía esperar un mayor desgaste de las percepciones de las instituciones responsables y no tanto hacia las instituciones no responsables, siguiendo con ello la estela de lo ocurrido en los años noventa.

En una perspectiva intertemporal, se observa que 2011 y 2013 se caracterizan por ser los años de mayor caída de confianza de todas las instituciones estudiadas, siendo especialmente destacable la Monarquía, con una reducción de 1,21 puntos entre 2011 y

4. Para el análisis se utilizan los siguientes estudios del Centro de Investigaciones Sociológicas: 2853 para el 2010, 2914 para 2011, 2984 para 2013, 3021 para 2014 y 3080 para 2015.

TABLA 1.
CONFIANZA DE DISTINTAS INSTITUCIONES, 2010-2015

	Gobierno	Parlamento	Tribunal Constitucional	Defensor del Pueblo	Fuerzas Armadas	Monarquía	Partidos políticos	CGPJ
2010	3,52 (2,66)	4,01 (2,54)	4,32 (2,55)	4,64 (2,63)	5,71 (2,85)	5,36 (3,18)	2,88 (2,37)	4,13 (2,57)
2011	3,24 (2,75)	3,52 (2,67)	4,07 (2,49)	4,55 (2,77)	5,65 (2,95)	4,89 (3,21)	2,76 (2,51)	3,94 (2,71)
2013	2,42 (2,49)	2,53 (2,36)	3,51 (2,59)	3,94 (2,69)	5,21 (2,88)	3,68 (3,00)	1,83 (2,09)	3,52 (2,59)
2014	2,45 (2,55)	2,63 (2,47)	3,35 (2,59)	3,87 (2,70)	5,29 (2,95)	3,72 (3,03)	1,89 (2,12)	3,31 (2,61)
2015	2,77 (2,62)	2,83 (2,49)	3,40 (2,60)	3,96 (2,68)	5,51 (2,97)	4,34 (3,13)	2,23 (2,25)	3,54 (2,62)

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Centro de Investigaciones Sociológicas. Entre paréntesis la desviación estándar.

2013. En cambio, 2014 y, especialmente, 2015 se presentan como años de recuperación de la confianza perdida, siendo de nuevo la Monarquía la que experimenta una mayor recuperación, con 0,62 puntos de incremento entre 2014 y 2015. Si hiciéramos un análisis de *ranking* de instituciones se apreciaría que las Fuerzas Armadas son durante el ciclo estudiado la institución con una mayor confianza, frente al Parlamento, el Gobierno y los partidos políticos, que de manera estable ocupan la sexta, séptima y octava posición, respectivamente. La Monarquía cede la segunda posición al Defensor del Pueblo en 2013, aunque recupera su primer lugar en 2015. El Tribunal Constitucional es superado por el Consejo General del Poder Judicial en 2013 y en 2015.

Para contrastar la hipótesis de la heterogeneidad entre la confianza que reciben las instituciones responsables y las no responsables, se ha procedido a realizar una prueba *t* de Student para muestras independientes. El análisis se ha realizado año a año y también para el conjunto del ciclo analizado (2010-2015). Como muestran los resultados de la tabla 2, el contraste de medias de los dos grupos de instituciones analizados evidencia que existen diferencias estadísticamente significativas en las puntuaciones recibidas, tanto en el conjunto del ciclo, como para cada uno de los años estudiados.

TABLA 2.
PRUEBA *T* DE STUDENT PARA EL CONTRASTE DE MEDIAS DE MUESTRAS INDEPENDIENTES

	T Sig.					
	2010	2011	2013	2014	2015	Global (2010-2015)
Tipo de institución	-34,371 (**)	-35,095 (**)	-44,738 (**)	-40,677 (**)	-38,971 (**)	-85,311 (**)

** (p<0.01).

Fuente: elaboración propia.

La hipótesis de heterogeneidad es ratificada. Sin embargo, no ocurre lo mismo en el caso de la homogeneidad interna en las puntuaciones que reciben las instituciones no responsables, por un lado, y las responsables, por otro. Para el contraste de este supuesto se realizó un análisis ANOVA de un factor, siendo la variable dependiente la puntuación de la institución y el factor la institución, dentro de cada grupo. El análisis realizado evidencia que hay diferencias estadísticamente significativas en las puntuaciones recibidas por las instituciones que forman parte del mismo grupo, por lo que no se confirma el criterio de homogeneidad interna. Además, el valor de F es mayor en el caso de las instituciones no responsables, lo que implica que las diferencias dentro del grupo son mayores, aunque buena parte de esas diferencias son consecuencia del efecto que producen las Fuerzas Armadas (el valor de f para el conjunto del ciclo, excluyendo a las Fuerzas Armadas, es de 191,974 **). Como se pudo observar en la tabla 1, las Fuerzas Armadas presentan un comportamiento diferenciado del resto de instituciones, caracterizado por la relativa estabilidad de su confianza a lo largo del ciclo estudiado, lo que podría estar relacionado con la falta de influencia de elementos contextuales.

TABLA 3.
PRUEBA ANOVA PARA EL CONTRASTE DE MEDIAS

	F Sig.					Global (2010-2015)
	2010	2011	2013	2014	2015	
Instituciones responsables	115,060 (**)	49,896 (**)	63,600 (**)	62,370 (**)	45,353 (**)	304,851 (**)
Instituciones no responsables	127,619 (**)	125,262 (**)	150,434 (**)	190,102 (**)	200,145 (**)	728,495 (**)

** (p<0.01).

Fuente: elaboración propia.

Pese a que el análisis estadístico indica la falta de homogeneidad interna, se realizó un análisis *post hoc* de Bonferroni, que pone de manifiesto un comportamiento de relativa homogeneidad entre las instituciones de tipo judicial, como el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, y de manera más leve con el Defensor del Pueblo. Respecto a la Monarquía, en el año 2013 el análisis presenta diferencias no estadísticamente significativas con el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial.

Una vez confirmada estadísticamente la diferencia de medias entre los dos tipos de instituciones, y constatada también la ausencia de homogeneidad interna, se realizaron correlaciones parciales entre las puntuaciones obtenidas por las distintas instituciones a lo largo del ciclo analizado, tras eliminar de ambas el efecto atribuible a la variable año (momento de captura de los datos).

TABLA 4.

CORRELACIONES PARCIALES ENTRE INSTITUCIONES (2010-2015), CONTROLADO POR EL EFECTO AÑO

	Monarquía	Gobierno	Parlamento	Tribunal Constitucional	Defensor del Pueblo	Fuerzas Armadas	Partidos políticos	Consejo General del Poder Judicial
Monarquía	1	,444**	,440**	,433**	,380**	,553**	,353**	,427**
Gobierno		1	,796**	,543**	,468**	,380**	,581**	,466**
Parlamento			1	,625**	,541**	,400**	,619**	,522**
Tribunal Constitucional				1	,656**	,471**	,489**	,685**
Defensor del Pueblo					1	,425**	,451**	,555**
Fuerzas Armadas						1	,324**	,460**
Partidos políticos							1	,474**
Consejo General del Poder Judicial								1

** La correlación es significativa al nivel 0,01.

Fuente: elaboración propia.

Los datos de la tabla 4 muestran una relevante correlación parcial entre el Gobierno, el Parlamento y los partidos políticos, por un lado, y por otro una importante correlación entre las instituciones de carácter judicial: Tribunal Constitucional, Defensor del Pueblo y Consejo General del Poder Judicial. En el caso de la Monarquía, la correlación más alta se establece con las Fuerzas Armadas, si bien la correlación parcial con el Gobierno y con el Parlamento es prácticamente idéntica, incluso ligeramente superior, a la que presenta con el resto de instituciones no responsables. Asimismo, los datos evidencian unas correlaciones parciales comparativamente altas del Tribunal Constitucional con el Gobierno (0,543) y con el Parlamento (0,625). En términos globales, las correlaciones parciales más elevadas se darían entre Gobierno y Parlamento, y entre las instituciones de carácter judicial.

De acuerdo con lo previsto en la hipótesis de la heterogeneidad entre instituciones responsables y no responsables (H1), los datos evidencian la existencia de diferencias significativas en las medias que reciben ambos grupos de instituciones (H1.1), confirmando también que no existe homogeneidad interna entre los grupos de instituciones (H1.2), siendo la Monarquía y el Tribunal Constitucional las instituciones no responsables que muestran un comportamiento más diferenciado respecto a su grupo.

El efecto de las variables contextuales: el clima político y económico

La confianza política puede verse afectada por «efectos periodo», como el impacto de la crisis económica o política (Kriesi, 2014), o por una prolongada ineffectividad gubernamental y fracasos en los procesos de *policy-making* (Magalhaes, 2014). En España, distintos estudios han abordado los efectos de la economía sobre el comportamiento electoral (Maravall y Przeworski, 1999; Fraile, 2005), pero no se ha prestado tanta atención al estudio de las relaciones entre el conjunto de instituciones y la situación económica y política nacional (Rifà, 2017⁵; Uslaner, 2018), especialmente respecto a las instituciones no responsables (Newton *et al.*, 2018).

En las tablas 1 y 2 del anexo se presenta la evolución de las percepciones ciudadanas sobre la confianza en las principales instituciones en función de la valoración optimista y pesimista de la situación económica y de la situación política. Respecto a la percepción sobre el clima económico, los datos muestran, como cabía esperar, que los entrevistados que valoran peor la situación económica también muestran una peor confianza sobre el conjunto de instituciones. A partir de 2013 se registra un incremento de las diferencias en las valoraciones medias que reciben las instituciones, entre quienes valoran mejor y peor la situación económica. Entre las instituciones no responsables analizadas la que mayor diferencia presenta en la confianza media registrada, en función de si se valora bien o mal la situación económica, es la Monarquía, que llega a registrar una diferencia de 3,22 puntos en 2015. De todas las instituciones consideradas, la que presenta una mayor distancia de medias entre percepción sobre la situación económica es el Gobierno, siendo las más altas en 2014 (3,62) y 2015 (3,91). En segundo lugar está la Monarquía.

En cuanto a la evolución de la confianza de las instituciones, en función de la percepción de la situación política como negativa o positiva, de nuevo se registra una mayor confianza en las instituciones entre quienes se presentan como más optimistas a la hora de valorar la situación política. En cuanto a la Monarquía, cabe decir que, de nuevo, es la institución no responsable que presenta una mayor diferencia en los datos de confianza en el ciclo analizado, especialmente en el año 2014 (3,57) y 2015 (3,44). Igualmente, de nuevo es el Gobierno la institución que más diferencias presenta entre quienes valoran bien la situación política y quienes la valoran mal, con diferencias superiores a las que presentaba en el caso de la valoración de la situación económica.

Realizado un análisis bivariado del comportamiento de la valoración sobre el clima político y económico en la confianza en las instituciones, y siendo conscientes de las limitaciones que este tipo de análisis conlleva para el estudio de la causalidad entre variables, más aún cuando se trata de datos de opinión en un contexto crítico, con escasa muestra

5. Roser Rifà en su tesis (2017) realiza un interesante análisis de la confianza en las instituciones políticas en España, empleando una metodología distinta a la que aquí se desarrolla y usando unas bases de datos diferentes de las públicas del CIS, aunque no incorpora el análisis de la Monarquía.

de individuos considerados optimistas, se realiza a continuación un acercamiento multivariable con objeto de poder contrastar las hipótesis planteadas (H2.1 y H2.2).

Se pone a prueba un modelo de regresión lineal múltiple para medir el impacto de las percepciones sobre la situación económica y política en la confianza en el Gobierno y en la Monarquía⁶. La variable dependiente es la confianza en las instituciones mencionadas, y las variables independientes son la evaluación de la situación económica general de España, las expectativas económicas a un año, la evaluación de la situación política general de España y las expectativas de la situación política a un año. Como variables de control se ha incorporado la ideología, el sexo, la edad, la ocupación (estar parado frente a no estarlo), los estudios, el recuerdo de voto y el tamaño de hábitat. Los modelos se han puesto a prueba en cada uno de los años objeto de estudio, así como en un modelo agregado de todo el ciclo 2010-2015, que incorpora la variable año como factor de control⁷.

En las dos siguientes tablas (tablas 5 y 6) se presentan los coeficientes estandarizados (o tipificados) de las regresiones lineales puestas a prueba, lo que permite comparar el peso del predictor a lo largo del ciclo, aunque se parta de variables con distintos niveles de medición⁸. Los resultados del análisis muestran un peso de las variables referentes al contexto político sobre la confianza en la Monarquía más estable que las variables de carácter económico, presentándose la evaluación de la situación económica general de España como no significativa hasta 2014, momento en que irrumpe con un notable efecto, especialmente en 2015, y en el sentido esperado (a mejor valoración y más optimismo sobre el futuro económico, mayor confianza en la Monarquía). Debemos destacar que la variable con un mayor peso en la confianza en la Monarquía es la ideología, siendo la relación positiva cuanto más a la derecha se autoubique el entrevistado mayor confianza en la institución, como han puesto de manifiesto también en otros contextos los trabajos de Listhaug y Jakobsen (2018). Respecto a las variables sociodemográficas incluidas en el modelo, destaca la influencia de la edad (a mayor edad mayor confianza en la monarquía) y, en menor medida, el nivel educativo (a mayor nivel educativo menor confianza en la institución). El hecho de estar parado laboralmente frente a no estarlo, el recuerdo de haber participado en las pasadas elecciones y el tamaño del municipio no ayudan a explicar la confianza en la monarquía.

6. Debido a la limitación de espacio, el análisis multivariable se realiza exclusivamente para el Gobierno y la Monarquía, ya que son las instituciones que presentan un comportamiento más sensible al contexto político y económico en el análisis descriptivo de cada uno de los dos grupos de instituciones analizados en este trabajo. La selección del Gobierno también responde a su protagonismo en la corroboración empírica que analiza los efectos de los contextos económicos y la atribución de responsabilidad en su popularidad (Maravall y Przeworski, 1999).

7. En el anexo se encuentra el sistema de codificación empleado (tabla 3).

8. A pesar de que los modelos presentan un coeficiente de determinación bajo, es importante puntualizar que en este estudio no se persigue la búsqueda de modelos predictivos, sino conocer el peso de las betas de cada variable a lo largo del ciclo, por lo que un r^2 bajo no condiciona nuestro propósito.

TABLA 5.

MODELO DE REGRESIÓN LINEAL MÚLTIPLE DE LA CONFIANZA EN LA MONARQUÍA

	2010	2011	2013	2014	2015
R ² Corregida	0,092	0,142	0,189	0,224	0,284
F	16,106	23,503	36,204	45,225	56,928
ANOVA (sig.)	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
N	1.640	1.499	1.661	1.683	1.552
Coeficientes estandarizados					
Beta					
(<i>constante</i>)	0,000	0,002	0,000	n.s	n.s
Situación económica general	-,020 (n.s)	,034 (n.s)	,032 (n.s)	,043 (+)	,113 (**)
Situación económica prospectiva	,031 (n.s)	,068 (*)	,161 (**)	,065 (*)	,112 (**)
Situación política general	,084 (**)	,070 (**)	,100 (**)	,122 (**)	,130 (**)
Situación política prospectiva	,054 (*)	,091 (**)	,055 (*)	,078 (**)	,028 (n.s)
Ideología	,254 (**)	,270 (**)	,208 (**)	,269 (**)	,328 (**)
Sexo	,012 (n.s)	,056 (*)	-,024 (n.s)	,004 (n.s)	,044 (*)
Edad	,095 (**)	,099 (**)	,097 (**)	,127 (**)	,087 (**)
Nivel educativo	-,078 (**)	-,071 (**)	-,108 (**)	-,076 (**)	-,094 (**)
Ocupación	,007 (n.s)	-,016 (n.s)	,020 (n.s)	-,010 (n.s)	,040 (+)
Recuerdo de voto	-,046 (+)	-,040 (n.s)	-,020 (n.s)	-,038 (+)	-,038 (+)
Tamaño de hábitat	,037 (n.s)	,010 (n.s)	-,026 (n.s)	-,019 (n.s)	-,009 (n.s)

** (p<0.01); * (p<0.05); + (p<0.1); n.s (p>0,1).

Fuente: elaboración propia.

Para comparar si la influencia de las variables incluidas en el modelo es mayor para una institución responsable que para la Monarquía, se ha puesto a prueba el mismo modelo de regresión lineal múltiple para el Gobierno. El resultado obtenido ofrece una mayor capacidad explicativa que el modelo realizado con la Monarquía (no obstante, el máximo de capacidad explicativa del modelo es del 39,4% de la variable dependiente en 2014). Los datos muestran un mayor peso de las variables relacionadas con el contexto político que las de carácter económico, presentándose en este caso las cuatro variables como significativas en los cinco años analizados (salvo la situación política prospectiva en 2011). De nuevo, la ideología se presenta como la variable que más explica la confianza en la institución a excepción de 2011, momento cumbre de la crisis de reputación del Gobierno, derivada de la gestión de la crisis económica. El cambio de signo en el coeficiente de la ideología responde al partido de Gobierno en cada año (PSOE en 2010 y 2011, y PP en el resto de años analizados).

TABLA 6.

MODELO DE REGRESIÓN LINEAL MÚLTIPLE DE LA CONFIANZA EN EL GOBIERNO

	2010	2011	2013	2014	2015
R2 Corregida	0,301	0,113	0,389	0,394	0,344
F	65,817	18,545	97,897	101,011	76,273
ANOVA (sig.)	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
N	1.655	1.512	1.671	1.695	1.580
Coeficientes estandarizados					
Beta					
(constante)	0,000	0,000	(n.s)	0,000	0,088
Situación económica general	,082 (**)	,088 (**)	,067 (**)	,107 (**)	,167 (**)
Situación económica prospectiva	,129 (**)	,116 (**)	,124 (**)	,104 (**)	,101 (**)
Situación política general	,282 (**)	,244 (**)	,252 (**)	,240 (**)	,208 (**)
Situación política prospectiva	,142 (**)	-,031 (n.s)	,162 (**)	,119 (**)	,044 (+)
Ideología	-,202 (**)	-,073 (**)	,293 (**)	,296 (**)	,308 (**)
Sexo	-,027 (n.s)	-,010 (n.s)	-,061 (**)	-,015 (n.s)	-,027 (n.s)
Edad	,072 (**)	-,010 (n.s)	,006 (n.s)	,101 (**)	,037 (n.s)
Nivel educativo	-,022 (n.s)	,025 (n.s)	,001 (n.s)	,046 (*)	-,014 (n.s)
Ocupación	,005 (n.s)	-,032 (n.s)	-,011 (n.s)	-,025 (n.s)	-,039 (+)
Recuerdo de voto	-,054 (**)	-,019 (n.s)	-,045 (*)	-,009 (n.s)	-,044 (*)
Tamaño de hábitat	,034 (n.s)	-,027 (n.s)	-,037 (+)	-,018 (n.s)	,015 (n.s)

** (p<0.01); * (p<0.05); + (p<0.1); n.s (p>0,1).

Fuente: elaboración propia.

Con el objetivo de controlar el efecto del factor tiempo se han unido las diferentes bases de datos en una sola, lo que permite introducir en el modelo de regresión lineal la variable año como variable independiente. Los resultados del modelo (tabla 7), aplicado en este caso a la Monarquía, al Gobierno, al Tribunal Constitucional y al Parlamento⁹, evidencian, en primer lugar, que las variables de tipo contextual pesan más en la confianza de las instituciones tradicionalmente consideradas responsables que en las no responsables. También cabe señalar que la ideología es la variable que más peso tiene en la confianza en la Monarquía, y que además es en dicha institución en la que

9. Se ha incluido la regresión para el Tribunal Constitucional por presentar a lo largo de los análisis realizados algunas pautas diferenciales, junto con la Monarquía, con respecto al resto de instituciones de su grupo. Asimismo, se ha incluido el análisis del Gobierno a efectos de disponer del análisis de dos instituciones neutrales y dos no neutrales, presentando la confianza en el Parlamento una mayor correlación parcial con la que recibe el Gobierno.

comparativamente ejerce un mayor peso. Por otro lado, entre la Monarquía y el Tribunal Constitucional, aunque con un peso muy similar, los factores económicos pesan más en la confianza en el Tribunal Constitucional que en el Gobierno, salvo la evaluación de la situación política prospectiva, que presenta una mayor capacidad explicativa en la confianza en la monarquía.

TABLA 7.

MODELO DE REGRESIÓN LINEAL MÚLTIPLE DE LA CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES

	Monarquía	Gobierno	Tribunal Constitucional	Parlamento
R2 Corregida	0,210	0,273	0,113	0,218
F	178,72	255,233	77,886	181,508
ANOVA (sig.)	0,000	0,000	0,000	0,000
N	8.039	8.117	7.223	7.763
Coeficientes estandarizados				
Beta				
(<i>constante</i>)	0,000	0,000	0,000	0,000
Situación económica general	,054 (**)	,122 (**)	,057 (**)	,100 (**)
Situación económica prospectiva	,087 (**)	,143 (**)	,113 (**)	,133 (**)
Situación política general	,094 (**)	,291 (**)	,140 (**)	,226 (**)
Situación política prospectiva	,071 (**)	,080 (**)	,062 (**)	,086 (**)
Ideología	,278 (**)	,107 (**)	,109 (**)	,083 (**)
Sexo	,018 (+)	-,026 (**)	,022 (*)	,006 (n.s)
Edad	,101 (**)	,044 (**)	-,040 (**)	,034 (**)
Nivel educativo	-,080 (**)	,009 (n.s)	,011 (n.s)	,054 (**)
Ocupación	,007 (n.s)	-,021 (*)	-,021 (+)	-,030 (**)
Recuerdo de voto	-,036 (**)	-,041 (**)	-,024 (*)	-,044 (**)
Tamaño de hábitat	,000 (n.s)	-,003 (n.s)	,018 (n.s)	,004 (n.s)
Año	-,161 (**)	-,149 (**)	-,146 (**)	-,206 (**)

** (p<0.01); * (p<0.05); + (p<0.1); n.s (p>0,1).

Fuente: elaboración propia.

En definitiva, si bien se observa que las variables relativas a la confianza en el clima político y económico tienen un mayor peso sobre la confianza en las instituciones responsables, no se puede hablar de ausencia de influencia en el resto de instituciones. Aunque la Monarquía se comportó, en términos de confianza, como una institución no responsable durante los años noventa, observamos que durante la última crisis económica la Monarquía se ha alejado de esa pauta y se ha acercado a los niveles de una institución responsable, aunque en menor medida que en el caso

de una institución como el Gobierno, por ejemplo. Este comportamiento difiere del registrado en investigaciones previas como un estudio de finales de los noventa, por ejemplo, que concluía que «la Monarquía es la institución más valorada, prácticamente, desde el inicio de la transición y este apoyo constante no parece estar relacionado con el aumento o la disminución de la valoración de otras instituciones del país» (García del Soto, 1999: 8).

Algo similar a la Monarquía ocurre con otra institución no responsable como el Tribunal Constitucional, que como venimos observando presenta pautas diferenciales con respecto a otras instituciones de su grupo, acercándose en mayor medida a las puntuaciones de una institución responsable, lo que quizás podría ser explicado por el protagonismo que ha adquirido el intérprete de la Constitución en el proceso soberanista catalán, la mediatización de algunas causas judiciales relacionadas con la violencia de género o las causas de corrupción política. Sería interesante contar con investigaciones sobre esta institución.

DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES TENTATIVAS

La mayoría de los estudios citados consideran que todas las instituciones se ven afectadas en su confianza por los contextos de crisis económica y política. Uno de los principales hallazgos del estudio es la confirmación de la hipótesis de la heterogeneidad grupal entre las instituciones no responsables y responsables (H1.1). También que los datos hayan desmentido la hipótesis de la homogeneidad de las instituciones no responsables ante la opinión pública (H1.2). Es la Monarquía la institución no responsable que muestra un comportamiento distintivo al asemejarse a las instituciones políticas típicas de la cadena de rendición de cuentas, como el Gobierno, el Parlamento o los partidos políticos. Ello enriquece el debate establecido sobre esta cuestión y, también, contrasta con el comportamiento de la Monarquía ante la opinión pública en épocas anteriores, incluso de crisis, como la de los años noventa, en los que su evolución era muy similar a la del resto de las instituciones no responsables. Los datos nos dibujan una Monarquía que en los últimos años se sitúa en una posición intermedia entre ambos tipos de instituciones y se aleja del espacio que ocupaba hasta finales de los años noventa.

El análisis de las variables contextuales, como la doble crisis económica y política, ha puesto de relieve que hay una relación estadísticamente significativa en el periodo estudiado entre la valoración de la situación política y la confianza de las instituciones consideradas, confirmando las hipótesis del contexto económico (H2.1) y la del contexto político (H2.2). Con respecto a la situación económica, la Monarquía, entre las instituciones no responsables, presenta una pauta específica en determinados años. Los datos muestran que la Monarquía se vio afectada por el contexto de crisis económica de manera más homogénea que las instituciones que deben someterse a la evaluación electoral. Los pocos datos accesibles de otros países con monarquías parlamentarias muestran instituciones que también fluctúan en el

juicio de los ciudadanos¹⁰. Sin embargo, es imposible realizar una comparación habida cuenta de que los indicadores no son similares.

Hasta aquí las conclusiones que podemos extraer a partir de los datos usados en el análisis. Consideramos interesante plantear otras cuestiones que tienen más de conjeturas que de conclusiones y que sugieren líneas de futuros estudios. Quizás la más relevante es cómo podemos explicar este mayor comportamiento de la Monarquía como institución responsable en los últimos años, a diferencia de los años noventa. No es posible llegar a una conclusión válida a la luz de los datos, ya que estos son muy escasos. Se evidencia con claridad la necesidad de avanzar en el análisis de una institución central del sistema político español y de contar con más datos. Sin embargo, sí podemos explorar algunas interpretaciones que han de ser corroboradas con posteriores análisis.

Una primera posible explicación del comportamiento similar de la Monarquía al de las instituciones responsables es, como ya se apuntó, el desarrollo de ciertos atributos metaconstitucionales que la han caracterizado en su construcción. La Monarquía ha contado con un amplio poder *de facto* originado en su actuación, especialmente durante la transición, que carece de una correspondencia real con sus atribuciones *de iure*. Estos poderes metaconstitucionales del monarca español, como han sido definidos al inicio de este trabajo, residen en su supuesta influencia política y su ascendiente sobre las principales formaciones políticas del país (García del Soto, 1999). También derivan de su capacidad para ejercer un cierto *soft power* en el ámbito interno y en la esfera internacional, que le ha permitido desarrollar lo que algunos expertos en *marketing* y branding político definen como una «corporate brand» (Balmer *et al.*, 2004 y 2006).

En segundo lugar, los estudios sobre confianza han mostrado que esta varía de acuerdo a «la edad de la democracia» y que las nuevas sufren más oscilaciones, ya que son «más sensibles a las variaciones en la efectividad que las viejas democracias» (Thomassen y van der Kolk, 2009: 346). Estos cambios en la confianza política en las nuevas democracias pueden tener un impacto distinto en monarquías como la española, frente a la estabilidad en la confianza en las monarquías de las viejas democracias europeas. Así se puede explicar, si bien no hay datos sistemáticos de comparación con otras monarquías, que para 2018 la Monarquía española sea una de las que menos apoyo ciudadano tenía de todas las europeas. En España, el 37% era partidario de su

10. Así, por ejemplo, en Gran Bretaña, en 1983 el 86% de los entrevistados consideraba la Monarquía muy importante y para el 2003 ese porcentaje había disminuido hasta el 59% iniciando desde entonces una escalada alcista llegando al 2012 en el que el 75% la consideraba muy importante (British Social Attitudes 30). En Holanda la pregunta se construye sobre la confianza no a la institución si no en la reina. En el 2008, el 73% tenía mucha/bastante confianza, el valor más bajo de la serie lo tenía en 2012 con un 59% y ya en 2018 el 70% tenía mucha/bastante confianza en el nuevo rey (IPSOS, 2018). Para Bélgica, en 1990, el 62% de los flamencos y el 59% de los valones consideraban la Monarquía necesaria. Para 2014, los valores eran, respectivamente del 45% y del 66% (Meuleman *et al.*, 2012).

abolición frente, por ejemplo, al 15 % en Gran Bretaña, el 17 % en Bélgica, el 23 % en Suecia o el 4 % en Japón (IPSOS, 2018). El principal problema, en el caso de una monarquía de reciente instauración en una nueva democracia, como la española, es la discontinuidad con la legitimidad tradicional, típica de las monarquías europeas que no han tenido un historia tan accidentada (García del Soto, 1999: 219); quizás eso explique la diferencia de los datos mencionados.

Por otra parte, en otras monarquías los escándalos de miembros de sus familias reales no han provocado graves crisis en la institución, mostrando una gran «resiliencia» (Spellman, 2001: 274). Una excepción es el caso de Holanda, en el que la reina Juliana llegó a presentar su renuncia por un escándalo de corrupción que involucraba al rey consorte Bernardo, aunque el Parlamento no aceptó su abdicación (Conradi, 2013: 310). En España, en cambio, la necesidad de reinstitucionalizar la Monarquía, con la construcción de la institución a partir de la figura del rey Juan Carlos durante la transición a la democracia y el golpe del 23-F, construyó un cierto mito alrededor del monarca, cuyos atributos se transfirieron a la institución en lugar de a la inversa, como sucede con cualquier jefe del Estado que asume el cargo en una «vieja democracia» (Powell, 2005; Bernecker, 1998; O'Donnell, 2010). De modo que quizá era inevitable que, al tratarse de una nueva democracia, se haya producido una cierta confusión entre la confianza en la institución y en el monarca. Por eso, en España la reinstitucionalización de la Monarquía requería asociar su mandato a su desempeño como jefe de Estado, de manera que la popularidad del propio rey se transfiriera a la institución, tratando así de evitar que el declive en la confianza ciudadana en el titular del cargo, si llegaba a producirse, no se transfiriera a la institución (Velasco, 2018).

Es factible considerar que el progresivo declive en la imagen pública del rey Juan Carlos y el desplome de la confianza ciudadana en su figura acabó por transferirse a la institución, un proceso que solo podría detenerse desvinculando a la persona de la institución, lo que se produjo mediante la abdicación del monarca en 2014 y su sucesión por el rey Felipe VI. Como señaló Santos Juliá (2014: 4) poco antes de la abdicación del rey Juan Carlos,

es un lugar común decir que, sin ser ni sentirse especialmente monárquica, la mayoría de los ciudadanos fue, al menos, *juancarlista* [...]. Es el peligro principal de la fuerte vinculación en origen de la institución monárquica a la persona del rey: que la pérdida de confianza en este entrañe la masiva deslegitimación de aquella. Eso es precisamente lo que venimos presenciando de 2008 a esta parte en un proceso inversamente paralelo al ocurrido en los años setenta. Y si entonces la legitimidad otorgada a la institución gracias al ejercicio de su función por el rey volvió irrelevante la cuestión monarquía o república, no es sorprendente que ahora la pérdida de esa confianza en el rey y en su casa acabe por infligir una grave herida a la Monarquía.

Por eso, la sucesión en la Corona contribuyó a una notable mejora en la confianza de la institución y el 87,3 % de la población la consideró acertada (Expósito y Martínez,

2019: 159). El papel de los medios de comunicación, nacionales e internacionales, también fue importante en la construcción de una determinada imagen del rey ante la opinión pública (Powell, 2005). Sería interesante poder establecer hasta qué punto el cambio sustantivo en el tratamiento del rey en la prensa (Barredo, 2013; Velasco, 2018) pudo influir en el descenso de la confianza de los ciudadanos hacia la institución monárquica.

En tercer lugar, la Monarquía está abierta, después del proceso de institucionalización, a disonancias típicas de las fases de acomodación, pero debe actuar de acuerdo a las obligaciones derivadas de su rol como símbolo político (Billig, 1988). Cuando se produce un desajuste entre el rol institucional y las acciones de los actores institucionales pierde sentido la identificación ciudadana con el símbolo y se genera una percepción negativa, como la experimentada entre 2008 y 2014. Si bien en la fase de acomodación institucional pueden producirse estas disonancias, es importante mantener determinados estándares de ejemplaridad en la actuación del jefe del Estado como «símbolo moral», por usar la expresión de Billig (*ibid.*: 194).

En cuarto lugar, se ha mostrado que la ideología es una variable con cierto peso en la confianza en la Monarquía y también que los ciudadanos con más confianza en la situación económica muestran una mayor confianza en la Monarquía. En los estudios comparados se ha subrayado que la confianza mejora para los ciudadanos que comparten la posición ideológica del Gobierno de turno, especialmente en nuevas democracias (Anderson *et al.*, 2005: 105). Dado que en gran parte de los años estudiados entre 2011 y 2015 España estuvo gobernada por el PP, de postulados ideológicos más conservadores, esta circunstancia podría explicar el optimismo de los ciudadanos que muestran una mayor confianza en la Monarquía. Para corroborar esta interpretación sería interesante estudiar la confianza en la Monarquía en los años en los que el PSOE ha dirigido el Gobierno y comprobar si, en estos casos, son los pesimistas sobre la situación económica y política los que confían más en la Monarquía¹¹.

Finalmente, como se ha señalado a lo largo del artículo, son abundantes los análisis sobre la relación entre confianza e instituciones responsables, pero no lo son los que estudian la misma temática centrándose en las instituciones no responsables. Este trabajo pone de manifiesto la necesidad de contar con datos que permitan desarrollar estudios sobre confianza e instituciones no responsables. Ello incluye a la Monarquía, pero también a instituciones como el Tribunal Constitucional. Como señalan algunos estudios (Newton *et al.*, 2018), las instituciones no responsables son más confiables en las sociedades más desarrolladas. Sin embargo, este trabajo pone en evidencia que ello no evita que dichas instituciones también se vean afectadas por variables contextuales, políticas, económicas, ideológicas y de valores (Uslaner, 2018), que hacen muy importante contar con información para ver en qué medida su confianza afecta al funcionamiento y calidad de la democracia.

11. Como se dice en la nota 3, no ha podido realizarse por la inexistencia de datos.

AGRADECIMIENTOS

Los autores agradecemos las aportaciones realizadas por los evaluadores anónimos, que han enriquecido los resultados de esta investigación.

Referencias

- Anderson, Christopher J., André Blais, Shaun Bowler, Todd Donovan y Ola Listhaug. 2005. *Losers' Consent*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/0199276382.001.0001>.
- Balmer, John M. T., Stephen A. Greyser y Mats Urde. 2004. *Monarchies as Corporate Brands*. Working Paper n° 05-002. Boston: Harvard Business School.
- Balmer, John M. T., Stephen A. Greyser y Mats Urde. 2006. «The Crown as a Corporate Brand: Insights from Monarchies», *Journal of Brand Management*, 14 (1/2): 137-161. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/palgrave.bm.2550031>.
- Barredo, Daniel. 2013. *El tabú real. La imagen de una monarquía en crisis*. Madrid: Berenice.
- Bauer, Paul C. y Markus Freitag. 2018. «Measuring Trust», en Eric Uslaner (ed.), *The Oxford Handbook of Social and Political Trust*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190274801.013.1>.
- Bernecker, Walther L. 1998. «Monarchy and Democracy: The Political Role of King Juan Carlos in the Spanish Transition», *Journal of Contemporary History*, 33 (1): 65-84. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/003200949803300104>.
- Billig, Michael. 1988. «Rhetorical and Historical Aspects of Attitudes: The Case of British Monarchy», *Philosophical Psychology*, 1 (1): 83-103. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09515088808572927>.
- Billig, Michael. 1992. *Talking About Royalty*. Londres: Routledge.
- Blumler, Jay G., Joseph R. Brown, Alison J. Ewbank y Thomas J. Nossiter. 1971. «Attitudes to the Monarchy: Their Structure and Development During a Ceremonial Occasion», *Political Studies*, 19 (2): 149-171. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1971.tb00667.x>.
- Carpizo, Jorge. 2002. *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI.
- Conradi, Peter. 2013. *The Great Survivors: How Monarchy Made It into the Twenty-First Century*. Londres: Alma Books.
- Expósito, Enriqueta y Rafael Martínez. 2019. «La jefatura del Estado», en Juan Montabes y Antonia Martínez (eds.), *Gobierno y política en España*. Valencia: Tirant.
- Fraile, Marta. 2005. *Cuando la economía entra en las urnas. El voto económico en España (1979-1996)*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- García del Soto, Araceli. 1999. *Representaciones sociales y fundamentos básicos de la cultura política: opiniones intergeneracionales sobre la Monarquía española* [tesis doctoral]. Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March de Madrid. Disponible en: <http://bit.ly/2Q9GHoG>.

- Hetherington, Marc J. y Thomas J. Rudolph. 2018. «Political Trust and Polarization», en Eric Uslaner (ed.), *The Oxford Handbook of Social and Political Trust*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190274801.013.1>.
- Ipsos. 2018. *La monarquía española, la menos apoyada entre las monarquías europeas*. Disponible en: <http://bit.ly/2TLCsSP>.
- Juliá, Santos. 2014. «La erosión de la Monarquía». *El País*, 2-2-2014. Disponible en: <http://bit.ly/3aOUcCd>.
- Kriesi, Hanspeter. 2014. «The Political Consequences of the Economic Crises in Europe: Electoral Punishment and Popular Protest», en Nancy Bermeo y Larry M. Bartels (eds.), *Mass Politics in Tough Times: Opinions, Votes and Protest in the Great Recession*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199357505.003.0010>.
- Linz, Juan J., Manuel Gómez-Reino, Francisco A. Orizo y Darío Vila. 1981. *Informe sociológico sobre el cambio político en España, 1975-1981*. Madrid: Euramerica.
- Listhaug, Ola y Tor G. Jakobsen. 2018. «Foundations of Political Trust», en Eric Uslaner (ed.), *The Oxford Handbook of Social and Political Trust*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190274801.013.14>.
- Llera, Francisco J. 2016. *Desafección política y regeneración democrática en la España actual. Diagnósticos y propuestas*. Madrid: Dykinson.
- Magalhaes, Pedro C. 2014. «Government Effectiveness and Support for Democracy», *European Journal of Political Research*, 53: 77-97. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12024>.
- Maravall, José M. y Adam Przeworski. 1999. «Reacciones políticas a la economía», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 87: 11-52. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/40184172>.
- Meuleman, Bart, Koen Abts y Marc Swyngedouw. 2012. *Analyse op basis van de postelektorale Verkiezingsonderzoeken 1995-2010*. Leuven: ISPO.
- Minoves, Juli F. 2011. *Monarchy, a Democratic Paradox: The Head of State in European Parliamentary Democracies* [tesis doctoral]. Yale University, New Haven.
- Moreno, Erika, Brian F. Crisp y Matthew S. Shugart. 2003. «The Accountability Deficit in Latin America», en Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/0199256373.001.0001>.
- Morlino, Leonardo y Francesco Raniolo. 2017. *The Impact of the Economic Crisis on South European Democracies*. Londres: Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-52371-2>.
- Mounk, Yascha. 2018. *The People vs. Democracy. Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.4159/9780674984776>.
- Newton, Kenneth, Dietlind Stolle y Sonia Zmerli. 2018. «Social and Political Trust», en Eric Uslaner (ed.), *The Oxford Handbook of Social and Political Trust*.

- Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190274801.013.20>.
- Norris, Pippa. 2011. *Democratic Deficit. Critical Citizens Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Norris, Pippa. 2017. «Is Western Democracy Backsliding? Diagnosing the Risks», Harvard Kennedy School, Faculty Research Paper Series, RWP, 17-012. Boston: Harvard University. Disponible en: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2933655>.
- Norris, Pippa y Ronald Inglehart. 2019. *Cultural Backlash: Trump, Brexit, and Authoritarian Populism*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/9781108595841>.
- O'Donnell, Guillermo. 1999. «Horizontal Accountability in New Democracies», en Andreas Schedler, Larry Diamond, y Marc F. Plattner (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder, Co: Lynne Rienner.
- O'Donnell, Hugh. 2010. «Media, Monarchy and the Management of Official Memory: Juancarlismo», en Mark Mancall (ed.), *Monarchy and Democracy in the 21st Century*. Bhutan: Bhutan Centre for Media and Democracy.
- Powell, Charles. 2005. *Juan Carlos. Un rey para la democracia*. Barcelona: Planeta.
- Przeworski, A., Susan C. Stokes y Bernard Manin. 1999. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139175104>.
- Rothstein, B y D. Stolle. 2008. The State and Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust, *Comparative Politics*, 40: 441-467. Disponible en: <https://doi.org/10.5129/001041508X12911362383354>.
- Rifa, Roser. 2017. *Actitudes políticas en tiempos de crisis. La confianza en las instituciones políticas de España* [tesis doctoral]. Universidad Autónoma de Barcelona. Disponible en: <https://www.tdx.cat/handle/10803/454992>.
- Rose, Richard y Dennis Kavanagh. 1976. «The Monarchy in Contemporary Political Culture», *Comparative Politics*, 8: 548-576. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/421543>.
- Spellman, William M. 2001. *Monarchies: 1000-2000*. Londres: Reaktion.
- Stepan, Alfred, Juan J. Linz y Juli F. Minoves. 2014. «Democratic Parliamentary Monarchies», *Journal of Democracy*, 25 (2): 35-51. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/jod.2014.0032>.
- Torcal, Mariano. 2014. «The Decline of Political Trust in Spain and Portugal: Economic Performance or Political Responsiveness», *American Behavioral Scientist*, 58 (12): 1542-1567. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0002764214534662>.
- Torcal, Mariano y Paolo Moncagatta. 2011. «Political Support», en Bertrand Badie, Dirk Berg-Schlosser y Leonardo Morlino (eds.), *International Encyclopedia of Political Science*. Londres: Sage.
- Urquizu, Ignacio. 2016. *La crisis de representación en España*. Madrid: La Catarata.

- Thomassen, Jacques y Hendrik van der Kolk. 2009. «Effectiveness and Political Support in Old and New Democracies», en Hans Dieter Klingeman (ed.), *The Comparative Study of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Uslaner, Eric. 2018. *The Oxford Handbook of Social and Political Trust*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190274801.001.0001>.
- Van der Meer, Tom W.G. 2018. Economic Performance and Political Trust, en Eric Uslaner (ed.), *The Oxford Handbook of Social and Political Trust*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190274801.001.0001>.
- Velasco, Ana M. 2018. «Monarquía y medios de comunicación: de la Transición a Corinna zu Sayn Wittgenstein», *OBS Journal*, 12 (3): 122-137. Disponible en: <https://doi.org/10.15847/obsOBS12320181203>.

ANEXO

TABLA I.

EVOLUCIÓN DE LA CONFIANZA MEDIA (0-10) DE LAS INSTITUCIONES ESPAÑOLAS, SEGÚN EL CLIMA ECONÓMICO

		Gobierno	Parlamento	Tribunal Constitucional	Defensor del Pueblo	Fuerzas Armadas	Monarquía	Partidos políticos	CGPJ
Evaluación de la situación económica negativa	2010	3,15	3,74	4,22	4,48	5,77	5,37	2,69	4,08
	2011	3	3,35	3,92	4,44	5,6	4,8	2,62	3,82
	2013	2,24	2,38	3,4	3,82	5,11	3,56	1,72	3,43
	2014	2,1	2,36	3,12	3,66	5,09	3,48	1,67	3,11
	2015	2,17	2,3	2,96	3,63	5,13	3,82	1,84	3,17
Evaluación de la situación económica positiva	2010	5,12	5,34	4,82	5,21	6,11	5,43	3,61	4,41
	2011	4,73	4,59	4,92	5,21	6,36	5,69	3,73	4,76
	2013	3,92	4,2	5,22	5,55	5,82	4,77	2,55	4,82
	2014	5,72	5,07	5,52	5,69	6,14	5,59	3,82	5,96
	2015	6,08	5,42	5,29	5,52	7,72	7,04	4,31	5,12

Nota: la evaluación de la situación económica negativa incluye las categorías *muy mal* y *mal* de la variable original; mientras que la evaluación de la situación económica positiva incluye las categorías *muy bien* y *bien* de la variable original. El resto de categorías (*regular*, *no sabe* y *no contesta*) fueron excluidas de este análisis.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Centro de Investigaciones Sociológicas.

TABLA 2.

EVOLUCIÓN EN LA CONFIANZA MEDIA (0-10) DE LAS INSTITUCIONES ESPAÑOLAS, SEGÚN EL CLIMA POLÍTICO

		Gobierno	Parlamento	Tribunal Constitucional	Defensor del Pueblo	Fuerzas Armadas	Monarquía	Partidos políticos	CGPJ
Evaluación de la situación política negativa ¹	2010	2,73	3,45	3,96	4,21	5,56	5,28	2,43	3,85
	2011	2,78	3,15	3,83	4,34	5,56	4,68	2,47	3,74
	2013	1,95	2,21	3,29	3,71	4,97	3,34	1,54	3,29
	2014	1,88	2,2	3,03	3,57	4,92	3,28	1,51	3
	2015	2,17	2,32	2,99	3,61	5,14	3,8	1,85	3,18
Evaluación de la situación política positiva ²	2010	6,65	6,22	5,62	5,96	6,55	5,76	4,63	5,14
	2011	6,16	5,89	5,35	5,71	6,42	5,6	4,64	4,81
	2013	7,09	6,02	6,26	6,86	7,12	6,5	5,26	6,05
	2014	6,78	6,1	5,51	6,2	7,63	6,85	4,88	5,58
	2015	5,92	5,55	5,75	5,8	7,88	7,24	4,72	5,49

Nota: la evaluación de la situación política negativa incluye las categorías muy mal y mal de la variable original; mientras que la evaluación de la situación política positiva incluye las categorías muy bien y bien de la variable original. El resto de categorías (regular, no sabe y no contesta) fueron excluidas de este análisis.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Centro de Investigaciones Sociológicas.

TABLA 3.

SISTEMA DE CODIFICACIÓN DE VARIABLES EMPLEADAS EN LOS MODELOS DE REGRESIÓN

Variable	Sistema de codificación
Confianza en instituciones	0-10
Situación económica general	0 “muy mal + mal”; 1 “regular”; 2 “buena+ muy buena”
Prospectiva económica a un año	0 “peor”; 1 “igual”; 2 “mejor”
Situación política general	0 “muy mal + mal”; 1 “regular”; 2 “buena+ muy buena”
Prospectiva política a un año	0 “peor”; 1 “igual”; 2 “mejor”
Ideología	1 “izquierda” — 10 “derecha”
Sexo	0 “hombre” — 1 “mujer”
Edad	Escala
Educación	0 “sin estudios”; 1 “primaria”; 2 “secundaria”; 3 “F. P.”; 4 “universitarios medios”; 5 “superiores”
Ocupación	1 “parado/a”; 0 “resto”
Tamaño de hábitat	Ordinal en 7 niveles
Año	0 “2010”; 1 “2011”; 2 “2013”; 3 “2014”; 4 “2015”
Recuerdo de voto	0 “resto de categorías; 1 “no votó”

Fuente: elaboración propia.

Presentado para evaluación: 30 de septiembre de 2019.

Aceptado para publicación: 4 de marzo de 2020.

ANTONIO GARRIDO

agarrido@um.es

Profesor titular de Ciencia Política y de la Administración y vicedecano en la Facultad de Derecho de la Universidad de Murcia. Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid y licenciado en Derecho. Es autor de varios libros sobre diseño constitucional e instituciones políticas, elecciones y comunicación política.

M. ANTONIA MARTÍNEZ

antoniam@um.es

Catedrática de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad de Murcia. Ha sido, previamente, profesora titular en la Universidad de Salamanca. Es maestra en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México y doctora en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid.

ALBERTO MORA

alberto.mora@um.es

Profesor de Ciencia Política y Coordinador del Máster en Análisis Político Aplicado en la Universidad de Murcia. Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Murcia. Desde el 2012 es el secretario ejecutivo de la Asociación Latinoamericana de Investigadores en Campañas Electorales (ALICE).

Autoridad política y cambio de política pública: política de agua y saneamiento en Ecuador desde el enfoque de redes de política

*Political authority and policy change: Water and sanitation policy
in Ecuador from the policy networks approach*

W. SANTIAGO ALBUJA-ECHEVERRÍA

FLACSO Ecuador

MARÍA BELÉN ALBORNOZ

FLACSO Ecuador

Cómo citar/Citation

Albuja-Echeverría, W. S. y Albornoz, M. B. (2020). Autoridad política y cambio de política pública: un análisis desde el enfoque de redes de política. *Revista Española de Ciencia Política*, 52, 147-175.

Doi: Disponible en: <https://doi.org/10.21308/recp.52.06>

Resumen

Dentro del campo de estudio de las políticas públicas ha surgido en los últimos años un creciente interés por analizar por qué y cómo cambian estas. El objetivo de este artículo es estudiar el cambio de la política pública de agua y saneamiento en Ecuador entre los años 2008 y 2015, con la finalidad de explicar las principales causas de su transformación y sus consecuencias. Para ello, utilizamos el modelo ideacional (Kisby, 2007) de redes de política en sus tres niveles: contexto, estructura y resultados de la política. La hipótesis que sostenemos aquí es que los instrumentos de la política se transforman debido a la intervención externa del presidente de la república, y que dicha intervención reorganiza el contexto de la política, la estructura de la red y los recursos dentro del proceso de toma de decisiones. El cambio de la política basado en la intervención directa de una autoridad política puede entonces anular los consensos de las redes de política, transformar los procesos de toma de decisiones, reformular los instrumentos y reemplazar las creencias programáticas de los actores (Marsh y Smith, 2000).

Palabras clave: cambio de política, autoridad política, redes de política pública, agua y saneamiento.

Abstract

In the field of public policies studies, there has lately emerged a growing interest in analyzing why and how public policy change. The aim of this article is to study the change of water and sanitation public policy in Ecuador between 2008 and 2015, in order to explain the main causes of its transformation and its consequences. To this aim, the ideational model (Kisby, 2007) of policy networks is used at three levels: context, network and policy results. The hypothesis held here is that policy instruments change due to the external intervention of the President of the Republic which, in turn, reorganizes the policy context, network structure and resources of the decision-making process. Policy change based on the direct intervention of a political authority can thus cancel the consensus within the policy networks, transform the decision-making process, change the policy instruments and replace the actors' programmatic beliefs (Marsh and Smith, 2000).

Keywords: policy change, political authority, policy networks, water and sanitation.

INTRODUCCIÓN

De manera amplia, las políticas públicas hacen referencia a las estrategias o acciones ejecutadas por el Estado para la solución de un problema determinado, a través de la combinación de una gama de incentivos y formas de gestión pública (Méndez, 2010: 121). En los últimos años, en el campo del análisis de las políticas públicas ha surgido un gran interés por estudiar el cambio de política pública. Dentro de esta tendencia, este artículo analiza el cambio de la política de la cobertura de agua y saneamiento en Ecuador, con la finalidad de explicar las principales causas de su transformación y las principales consecuencias. La literatura que se ocupa del cambio de la política pública presenta varios enfoques de análisis que no son excluyentes entre sí, pero cuya identificación ayuda a definir la alineación metodológica que utilizar en cada caso. Entre los más importantes tenemos el enfoque racionalista, el cognitivista y el neoinstitucionalista (Fontanine, 2015). Este trabajo se desarrolla bajo el paraguas del neoinstitucionalismo; en particular, en la propuesta de los tres tipos de cambio de Hall (1993) y en el análisis de redes de política (Knoke, 1993; Klijn, 1998; Bressers y O'Toole, 1998; George y Bennett, 2004; Montpetit, 2005; Kisby, 2007).

Si bien el análisis de redes de política no es nuevo dentro del neoinstitucionalismo, otros enfoques han sido más utilizados para mostrar cómo se instrumenta el cambio de las políticas, tales como la teoría de las corrientes múltiples (Kingdon, 2003; Capano, 2009), la teoría de los equilibrios puntuales (Baumgartner y Jones, 2002) o la teoría de las coaliciones promotoras (Sabatier, 1999; Ordoñez-Matamoros, 2013). Nuestra opción teórica se fundamenta en que la acción de los actores no se debe a una ventana de oportunidad específica ni al desarrollo de una agenda impulsada por los distintos sectores de la política. Tampoco se puede explicar el cambio a través de la combinación de las variaciones en la percepción pública debido a una crisis externa. Y finalmente, aunque tomamos en cuenta las ideas programáticas de los actores, no son

sus sistemas de creencias ni sus valores los que definen el cambio de la política en el caso de estudio que presentamos en este trabajo. Por tanto, los enfoques antes mencionados no son útiles para explicar el problema que planteamos en este texto.

En cambio, la teoría de redes de política se concentra en elucidar las relaciones de influencia y la dirección de las interacciones que ocurren en los procesos de toma de decisiones (Lieberman, 2000; Klijn y Koppenjan, 2016; Eberhad *et al.* 2017; Howlett *et al.*, 2017) y, sobre todo, nos ofrece las nociones de impacto exógeno (Real Dato, 2009) y de autoridad política (Marsh y Smith, 2000; Richardson, 2000) que nos resultan fundamentales para mostrar la causalidad entre la variable independiente y dependiente. El análisis de redes asume que los actores participan en sistemas sociales, conectándose con otros actores cuyas relaciones tienen una importante influencia en el comportamiento de cada uno (Knoke y Yang, 2008). Igualmente, las redes afectan las acciones, percepciones y creencias de los actores por medio de mecanismos estructurales que son construidos socialmente, ofreciendo la posibilidad de explicar tanto las estructuras como los cambios que ocurren a nivel micro con las alteraciones estructurales a nivel macro (Marsh y Rhodes, 1992).

En términos metodológicos, este estudio de caso propone como variable dependiente el cambio de la política pública, y como variable independiente la intervención de la *autoridad política*¹ en el cambio de los instrumentos de la política. Se recurre a la aplicación de dos criterios del caso *típico* de Gerring (2008): a) la búsqueda de un caso representativo que permita analizar la transformación de la política a partir de la alteración de sus instrumentos, y b) contar con una hipótesis probable. Considerando lo expuesto, se escoge como caso de estudio la política de ampliación de la cobertura de agua y saneamiento en el Ecuador entre 2008 y 2015. Elegimos este periodo ya que en el año 2008 se aprueba la nueva Constitución, que establece la garantía del derecho al agua y saneamiento. Ello fortalece la implementación del programa Prosaneamiento, principal instrumento crediticio dirigido hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) municipales con la finalidad de ampliar la cobertura de estos servicios básicos. En el año 2014, Prosaneamiento es alterado por la eliminación del componente crediticio no reembolsable, que incentivaba a los GAD para acceder a estos créditos bajo condiciones preferenciales. A raíz de ello, en el año 2015 se construye la Estrategia Nacional de Agua y Saneamiento, que establece orientaciones para las intervenciones en este sector. Se propone como hipótesis que el cambio de primer orden de la política se debe a la intervención de una autoridad política externa a las redes de política en la implementación de la política pública.

Este trabajo está estructurado en cuatro secciones. La primera sección introduce las características de la política pública de agua y saneamiento en Ecuador. La segunda sección aborda el modelo de análisis que contempla las opciones teóricas y metodológicas

1. En términos de Marsh y Smith: «La autoridad política, probablemente, es la más importante restricción; siendo difícil, aunque no imposible, ignorar la presión política directa para el cambio» (2000: 8).

elegidas a fin de desarrollar esta investigación. La tercera sección consiste en la aplicación del modelo de análisis en tres niveles: a) contexto: expone los hechos que han configurado la política pública de agua y saneamiento; b) estructura y agencia: analiza los procesos de toma de decisiones y selección de instrumentos en función del contexto, ideas programáticas, recursos y habilidades de los actores, y c) red y resultado: explica las causas y consecuencias del cambio de política pública. Por último, la cuarta sección presenta las conclusiones y hallazgos.

LA POLÍTICA DE COBERTURA DE AGUA Y SANEAMIENTO EN EL ECUADOR

El acceso a agua y saneamiento constituye un derecho que posibilita el cumplimiento de otros derechos tales como la salud, la alimentación, el hábitat y vivienda digna, la educación, y el empleo, entre otros. En Ecuador, el 38% de la pobreza y el 64% de la pobreza extrema por necesidades básicas insatisfechas se explica por la dimensión correspondiente a las carencias de agua y saneamiento (SENPLADES, 2014a: 6). La cobertura de estos servicios básicos a nivel nacional oculta grandes brechas territoriales entre las áreas urbana y rural.

Los orígenes de la política de agua y saneamiento se remontan a la década de los años cuarenta del pasado siglo, con la llegada del Servicio Cooperativo de los Estados Unidos a algunos países de la región latinoamericana —entre ellos Ecuador— para la construcción de la primera infraestructura hidrosanitaria en el país. El Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias (IEOS) se creó en el año 1965, con las atribuciones de planificación, diseño y construcción de obras para la ampliación y mantenimiento de estos servicios. Históricamente la competencia de la prestación de agua y saneamiento ha estado a cargo de los GAD, cuyo mecanismo de financiación fue el Banco del Estado (BDE) desde 1979. Con la eliminación del IEOS en 1992, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) adoptó la rectoría de este sector. En el año 2004 se formula la Política Nacional de Agua Potable y Saneamiento como política de Estado, con un espectro de acción que abarca desde el establecimiento de una guía tarifaria hasta la ejecución de programas con recursos propios y provenientes de la cooperación. Su implementación tiene bajos resultados debido a la escasa participación de los actores involucrados y a la ingobernabilidad que vivió el país en el período 2000-2006. Ecuador llega a tener cuatro presidentes en siete años, lo que repercute en una planificación y administración inestables.

Una vez que Rafael Correa llegó a la presidencia de la República en el 2006, se presentó el proyecto para el reemplazo de la Constitución de 1998, y en 2008 el país adoptó una nueva Constitución. La nueva norma constitucional establece un Estado de derechos que promueve y garantiza los derechos individuales, colectivos y de la naturaleza; lo que marca el inicio del período de análisis de la política escogida debido al sitio que se le otorga al derecho al agua y saneamiento. El agua adquiere el estatus de patrimonio nacional estratégico de uso público y de derecho de las personas, que

debe ser velado por el Estado mediante una política nacional de agua y saneamiento. En este contexto, se ratifica a los GAD la competencia de la prestación de estos servicios, y se le otorga a la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA) la rectoría y la formulación de la política nacional en lugar del MIDUVI. Con el objeto de mejorar la cobertura especialmente en el área rural, en 2007 se creó el programa Pro saneamiento, con la financiación del BDE para preinversión, inversión y fortalecimiento de capacidades. Esta financiación tiene un importante componente no reembolsable y cuenta con niveles de subvención a los GAD, para incentivar la construcción y mantenimiento de obras vinculadas a la prestación del servicio de agua y saneamiento.

TABLA 1.
COBERTURA DE AGUA Y SANEAMIENTO 2007 Y 2014

Indicador	Desagregación	2007	2014
Viviendas con agua por red pública	Nacional	71,7 %	77,2 %
	Urbano	90,4 %	93,4 %
	Rural	31,1 %	40,9 %
Viviendas con alcantarillado sanitario	Nacional	55,2 %	61,4 %
	Urbano	73,8 %	77,5 %
	Rural	14,7 %	25,5 %

Fuente: INEC. Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (2007, 2014).

A pesar de los buenos resultados en cuanto al incremento de coberturas (tabla 1), en el 2014 el presidente decidió promover la eliminación de los subsidios en la financiación de la política, lo que ocasiona un cambio en la selección de los instrumentos, fenómeno que motiva esta investigación. Este artículo explica la incidencia de la autoridad del presidente en la toma de decisiones en tres momentos: a) el contexto de la política, sus actores, redes e instrumentos; b) las relaciones de influencia y dominación en la toma de decisiones desde las agendas de las redes de política y la intervención del presidente; y c) el cambio de política dado por la alteración de sus instrumentos y la reorganización de sus recursos.

MODELO DE ANÁLISIS

Para identificar si nos encontramos frente a un cambio incremental o radical, utilizamos la tipología de Hall (1993) de cambio de primer, segundo y tercer orden. El cambio de primer orden ocurre cuando los instrumentos son ajustados en función de la experiencia pasada y de nuevos conocimientos que responden a decisiones técnicas, manteniendo los instrumentos y los objetivos de la política intactos. El cambio de segundo orden hace referencia a la creación de nuevos instrumentos mientras que los objetivos generales de la política siguen siendo los mismos (*ibid.*: 278). El cambio de

tercer orden, también denominado paradigmático o revolucionario, implica cambios simultáneos en los tres componentes de la política; por tanto, es el resultado de un cambio de paradigma como consecuencia de la insatisfacción de experiencias pasadas, de la influencia de nuevas ideas y de la presencia de crisis institucionales. Este cambio está vinculado a eventos exógenos (*ibid.*: 279). El caso que presentamos en este artículo se refiere a un cambio de primer orden. El modelo de análisis escogido para explicar por qué ocurre este cambio de la política se basa en el modelo de redes de política (Klijn, 1998; Kisby, 2007; Bressers y O'Toole, 2007) y en la noción de impacto exógeno (Real Dato, 2009) y de autoridad política (Knoke, 1993; Marsh y Smith, 2000; Richardson, 2000). Sostenemos que una autoridad política ajena a las redes de política encargadas de la implementación de una política sectorial concreta logra imponerse en la toma de decisiones y transforma la implementación a través de un giro en la selección de los instrumentos.

Esta investigación se centra en el estudio del cambio de política a partir de la alteración de sus instrumentos, entendidos como «técnicas de gobernanza que, de una u otra forma, incluyen la utilización de la autoridad del Estado o su limitación consiente» (Howlett *et al.*, 2006: 130). Si bien los instrumentos tienen un alto contenido técnico, es importante señalar que también están altamente influenciados por el deseo de los actores de la política de mantener o alcanzar el poder político. Según Bressers y O'Toole (2007), existe un vínculo entre las relaciones de poder del contexto sociopolítico y la toma de decisiones sobre la selección de los instrumentos de la política, puesto que «los instrumentos están usualmente destinados a alterar el *status quo*, presentando implicaciones con respecto a cambios en la distribución de costos y beneficios vía gobernanza» (*ibid.*: 133). La única forma en que se alteren las relaciones de poder de los actores que configuran las redes de política es que factores exógenos causen directamente el cambio de la política, lo que Real Dato denomina el mecanismo de impacto exógeno, donde el cambio se produce «como consecuencia de acontecimientos originados más allá de los límites del subsistema, en otros ámbitos de acción con los que se relaciona» (2009: 135). Sin embargo, si el núcleo de decisiones de las redes se omite, las decisiones externas pueden moldear directamente los elementos del cambio, ocasionando que la toma de decisiones suba a un nivel superior o a una arena de acción exterior.

Marsh y Smith (2000) sostienen que existen factores contextuales económicos, ideológicos y políticos que pueden influir sobre el proceso de la política. Inspirados en la propuesta de Richardson (2000) sobre la importancia del poder del Estado, las transformaciones en el comportamiento de los grupos de interés y el rol del conocimiento y de las ideas, estos autores proponen que la autoridad política probablemente es la restricción más importante del contexto de la toma de decisión de las redes de política, por lo que no es posible ignorar la presión política directa en el cambio de la política (Marsh y Smith, 2000: 8). A partir de estas nociones teóricas, para efectos de esta investigación, la autoridad política actúa como un actor particular que es vocero de sí mismo y no forma parte del subsistema en donde se discute la política pública, pero es capaz de tomar decisiones e imponerse jerárquicamente

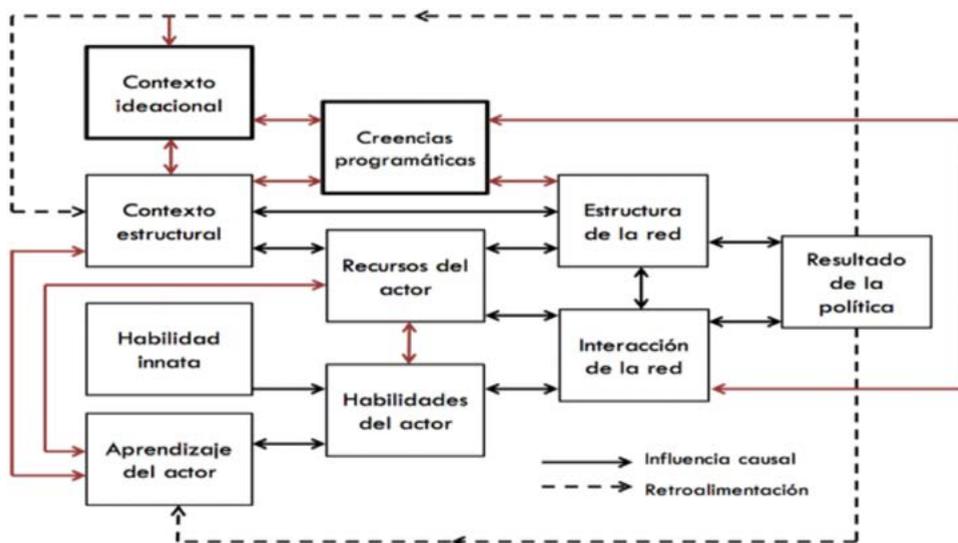
desde un ámbito de acción superior. Para analizar la relación entre las variables dependiente e independiente, se ha escogido el enfoque de redes de política debido a su fortaleza teórico-metodológica para explicar cómo el contexto, los actores y sus relaciones inciden en un determinado resultado de política: en este caso, el cambio de primer orden de la política. Las redes de política permiten mostrar cómo el resultado de la política afecta al contexto, a los actores y sus relaciones, reorganizando el proceso de la política pública.

Definimos a las redes de política como estructuras sociales que mantienen patrones de relaciones más o menos estables entre actores independientes en torno a problemas o programas políticos (Knoke, 1993; Klijn, 1998). Las redes nos muestran la estructura de las relaciones que establecen los actores y las instituciones durante el cambio de la política pública, y esta estructura es fundamental para comprender los intereses de los actores, sus preferencias y las negociaciones de influencia y dominación que ejercen entre ellos (Knoke, 1993). Las redes son portadoras de agendas y mantienen una visión del mundo que funciona como una limitación estructural derivada de una cultura común que condiciona la acción de los miembros de la red. Por ello, es fundamental entender cómo se producen, reproducen y cambian los patrones de comportamiento dentro de la red; por qué las preferencias de los actores y sus construcciones discursivas ayudan a generar los límites y las oportunidades que la estructura de la red ofrece, y cómo dicha estructura condiciona las preferencias y los discursos de los actores (Marsh y Smith, 2000).

Utilizamos el modelo ideacional de redes de política de Kisby (gráfico 1) para mostrar cómo se estructuran las redes de política de ampliación de la cobertura de agua y saneamiento en el Ecuador (2008-2015). Este modelo permite explicar el contexto ideacional dentro del cual es formulada la política pública a partir de las creencias programáticas de los actores, sus habilidades innatas y sus aprendizajes estratégicos. Del mismo modo, ayuda a comprender el contexto estructural donde se establecen las relaciones entre los actores y el intercambio de sus recursos. La combinación del contexto ideacional y del estructural permite entender cómo se producen los resultados de la política pública.

Para explicar por qué ocurre el cambio de la política pública desde la perspectiva de redes de política es imprescindible entender cómo funciona el poder político dentro de la red; es decir, cómo funciona la «interacción real o potencial entre dos o más actores sociales, en el que uno ejerce mayor control sobre el otro» (Emerson, 1962: 32). Según Knoke, el poder político se ejerce mediante procesos de influencia y de dominación. La influencia opera a través de la persuasión que un actor ejerce sobre otro por medio del intercambio de información, que tiene por objeto cambiar la percepción y las creencias del actor influenciado. La dominación es una relación de poder en la que un actor controla el comportamiento de otro ofreciendo un beneficio o un daño (Knoke, 1993: 166). Cuando la influencia y la dominación operan simultáneamente en una relación entre dos actores, toma la forma de poder autoritario. En nuestro estudio, esta noción de poder autoritario contribuye a explicar cómo y por qué se da el cambio de la política pública.

GRÁFICO 1.
MODELO IDEACIONAL DE KISBY



Fuente: traducción propia de Kisby (2007: 84).

En términos metodológicos, hemos operacionalizado el modelo ideacional desde el análisis de redes propuesto por Sanz (2003). Partimos de que las redes contienen «un conjunto de herramientas para conectar el mundo de los actores individuales y colectivos con las estructuras sociales emergentes, que resultan de las relaciones que los actores establecen» (*ibid.*: 21). Este análisis permite integrar métodos cualitativos y cuantitativos para analizar las interacciones entre las conductas individuales y los patrones de las relaciones en la estructura de la red. Los métodos cualitativos ayudan a agrupar a los actores en torno a sus ideas programáticas, estrategias y recursos, mientras que los métodos cuantitativos, basados en el análisis estadístico de grafos, ofrecen la posibilidad de caracterizar a los actores y sus vínculos.

Para construir las redes de política se ha procedido al rastreo de los actores y sus mediaciones a través del mecanismo de bola de nieve en documentos oficiales (repositorios institucionales), en los Enlaces Ciudadanos² 325 y 378, y archivos de prensa entre 2008 y 2015. También se han realizado entrevistas semiestructuradas a oficiales gubernamentales y a representantes de los GAD para obtener datos sobre las ideas programáticas de los actores en torno a la visión institucional de la política, a las agendas de los actores no institucionales, a los procesos de toma de decisión y al impacto de la autoridad política en el cambio de la política pública.

2. Intervenciones del presidente a través de medios de comunicación públicos y privados.

A través de estas técnicas, se ha rastreado a los actores en función de la referencia de unos con otros y de la intensidad de sus relaciones. Cada una de estas relaciones fue asentada y codificada en una base de datos con el fin de mostrar gráficamente la red. Un primer registro se dedicó a los nodos y su tipología: instituciones, instrumentos, hechos, actores particulares, organismos internacionales. Un segundo registro se estableció entre los actores y las ideas programáticas que los cohesionan en redes de política. El resultado de ambos registros se exportó al programa de análisis de redes sociales Gephi 0.82, con el fin de representar mediante una figura la red y de minimizar errores en la información digitalizada.

El análisis cuantitativo de los datos de la red nos permitió caracterizar las relaciones entre los actores por medio de algoritmos estandarizados. El primer algoritmo utilizado fue Force Atlas, que pertenece a la clase de algoritmos de fuerza para dibujar grafos dirigidos, y que permite posicionar los nodos de tal manera que las relaciones entre ellos sean de igual longitud y con la menos cantidad de cruces posibles. Igualmente, se utilizó el algoritmo de expansión para organizar el atributo de nodos con el atributo de nivel y facilitar la identificación de patrones de la red. Por último, con el objeto de conocer la intencionalidad de construcción de la red, la influencia de los actores y su capacidad de intermediar las relaciones en los procesos de toma de decisión se utilizaron las siguientes medidas estadísticas: densidad, centralidad, cercanía e intermediación.

APLICACIÓN DEL MODELO

El modelo ideacional es aplicado en tres niveles: a) contexto y red; b) estructura y agencia, y c) red y resultados de la política (Marsh y Smith, 2000). El primer nivel explica cómo surgen las redes de política en torno a ideas programáticas; el segundo muestra las relaciones de influencia y dominación que se entretienen entre los actores, en particular el rol de la autoridad política del presidente de la república, y el tercero se ocupa de explicar el resultado de la política como producto de un proceso social y político que ocurre de manera situada en un momento determinado.

Contexto: identificación de las redes

El contexto permite delimitar el momento y el lugar en el que se analiza el caso y es primordial para identificar a los actores y sus relaciones. El contexto, por tanto, no constituye un elemento de la realidad que se estudia *a priori*, sino todo lo contrario, es en sí mismo el resultado del reconocimiento de las estructuras exógenas de las redes de política. De este modo, el contexto tiene una relación dialéctica con el surgimiento de las redes de política y, a su vez, es afectado por las redes que se estructuran en dicho momento de la política (*ibid.*). Por tanto, estudiamos el contexto para identificar tanto las redes de política del contexto estructural, como

las ideas programáticas que operan en el contexto ideacional (Kisby, 2007). Nos enfocamos en las interacciones entre la estructura de las redes y las ideas que circulan en ellas para estudiar cómo se configuran las redes de política antes, durante y luego del cambio de la política pública.

Hemos identificado tres etapas dentro contexto de la política de ampliación de la cobertura de agua y saneamiento: a) de 2008 a 2013, la norma constitucional establece al agua y saneamiento como un derecho fundamental de la población y se incorpora el componente de subsidios a la financiación de la política; b) en 2014 ocurre el proceso de toma de decisiones sobre sobre la importancia de la continuidad, cantidad y calidad de los servicios, y c) en 2015 tiene lugar la construcción de la Estrategia Nacional de Agua y Saneamiento (ENAS).

Redes 2008-2013

En 2008, Ecuador cambió la Constitución de la República de Ecuador (CRE) mediante un proceso de Asamblea Constituyente y de referéndum para aprobarla. Este marco regulatorio generó un contexto ideacional fuertemente influenciado por la consideración del agua y saneamiento como un derecho para alcanzar la calidad de vida de la población (CRE arts. 6, 7, 8, 9). Una innovación de la Constitución de 2008 fue la consideración del agua como un patrimonio estratégico de uso público, por lo que se prohibió toda forma de privatización (CRE art. 318) y se ratificó que la competencia de la prestación de servicios de agua y saneamiento corresponde a los GAD (CRE art. 264 y Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralizados, art. 55), mientras que la política nacional está a cargo del Gobierno central (CRE art. 318).

Este panorama influyó para que en el año 2012 se conformara la red de política Acuerdo Nacional para el Buen Vivir, donde el presidente y la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), en representación de los GAD, se comprometieron a trabajar en conjunto. La idea programática de la red constituida dentro del acuerdo nacional es la «calidad de vida» de los beneficiarios. Los propios alcaldes piden «insertarse en temas de mayor perspectiva nacional, demanda que se articula con la oferta del presidente de trabajar en obras que mejoren la calidad de vida de la población» (EACA, 2016). De esta forma se propone la meta de alcanzar una cobertura de 95 % de estos servicios hasta el 2017. Esta meta es incorporada en el Plan Nacional de Desarrollo (Plan Nacional del Buen Vivir), donde se incluye como una de sus políticas el garantizar el acceso universal a estos servicios. Los acuerdos que surgen en esta primera red fortalecen el contexto ideacional de la política, al incluir al agua y saneamiento dentro de la planificación nacional con carácter obligatorio.

Debido al acuerdo entre la AME y el presidente, sumado a las limitaciones presupuestarias de los municipios para financiar obras de este tipo, el presidente manda al Banco del Estado contar con una estrategia de acceso al crédito que incluya un componente no reembolsable. Es así como se consolida la segunda red

de política Prosaneamiento, cuya idea programática es la «financiación» relacionada con el cumplimiento de las metas nacionales y el cierre de brechas de cobertura. Así se integran varios programas crediticios, incluyendo un alto componente de subvenciones, y en el Enlace Ciudadano 325 se presenta Prosaneamiento, cuyo objetivo es «otorgar subsidios en función de una política pública donde el subsidio mínimo sea del 14 % y el máximo del 92 %» (BDE, 2013). La fijación de subsidios se realiza por cantón, en función de los niveles de desnutrición crónica, la pobreza y el déficit para alcanzar el 95 % de prestación de estos servicios básicos (*ibid.*). Este instrumento consolida la política y produce relaciones en red al involucrar a las instituciones vinculadas con la canalización de recursos, otorgamiento de viabilidades y beneficiarios, estableciendo así un nuevo contexto estructural. Este programa otorga un protagonismo al BDE sobre el resto de actores, reduciendo la problemática del agua y saneamiento a la financiación, y dejando de lado temas como continuidad, cantidad y calidad de los servicios. El contexto ideacional se enmarca alrededor de las dificultades de los GAD para acceder a líneas de crédito debido a sus bajos cupos de endeudamiento.

La tercera red de política surgió debido a los problemas que enfrentan los GAD y se creó la Alianza Estratégica Municipal por el Agua, cuya idea programática era alcanzar una «gestión eficiente» mediante el establecimiento de procesos más ágiles y del fortalecimiento de capacidades para el acceso al crédito y prestación de estos servicios. Esta red es liderada por la AME y en ella participan más de sesenta municipios con la finalidad de recibir asistencia técnica por parte de los GAD con las mejores empresas de agua y saneamiento del país. En las elecciones de febrero de 2014, los alcaldes de los GAD que prestaban asistencia técnica no fueron reelegidos, y hubo un cambio de autoridades en el resto de municipios. Las alcaldías de las ciudades más grandes del país fueron ocupadas por movimientos de oposición al partido de gobierno, presentando una amplia gama de ideologías y tendencias políticas. Como consecuencia de estos resultados electorales, secciones de esta alianza se desintegraron, lo que ocasionó la disolución de la red.

Redes 2014

En términos estructurales, la SENAGUA asumió la dirección de la política de agua y saneamiento en lugar del MIDUVI. Además, en términos ideacionales se fortaleció el cumplimiento de las metas nacionales y el cierre de brechas de cobertura en el marco de la Estrategia para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza (SENPLADES, 2014d). Con este telón de fondo, la Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza (SETEP), junto con la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) lideró la cuarta red de política a través de una Propuesta Interinstitucional para la ampliación de la cobertura de estos servicios y movilizándolo sus ideas en relación con la «cobertura, gestión y calidad» (SENPLADES, 2014b). En torno a esta propuesta se crearon redes de política más amplias que incorporan

entidades relacionadas con la planificación nacional, el sector social y el sector financiero. Por tanto, el contexto estructural se modificó al incluir a más actores en comparación con el período 2008-2013. Esta red planteó la necesidad de reducir los tiempos para la aprobación de los proyectos de inversión y establecer facilidades crediticias para los GAD con las mayores carencias. El BDE se opuso a esta red, sosteniendo que los GAD deben cumplir todas las condiciones para el acceso al crédito, entre las que se destaca su disponibilidad de cupo de endeudamiento y su capacidad de pago.

En el mismo año, se conformó la quinta red de política Cambio de Metas. Esta red surgió por la «imposibilidad de cumplimiento de las metas» anteriormente establecidas, debido a la poca capacidad instalada en el país y a que los tiempos de construcción iban a sobrepasar el límite del año 2017. Por estas razones, se modificó a la baja la meta de cobertura de agua a nivel nacional, y se pasó de una meta de cobertura del 95 % a una del 83 % (SENPLADES, 2014c). Este cambio de metas fue liderado por SETEP, SENPLADES y el BDE, desplazando el rol de SENAGUA como rectora de la política de agua y saneamiento.

Finalmente, se creó la sexta red de política en junio de 2014 entre el BDE, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el presidente. Esta nueva red propuso como idea programática la «eliminación de los subsidios» destinados con la financiación de competencias que no le correspondan al Gobierno central. Esta decisión fue comunicada por el presidente a través del Enlace Ciudadano 378, en donde presentó un análisis histórico de la concesión de subsidios desde el BDE. En el periodo 2000-2006 (anterior a su gobierno) se concedieron 434 millones de dólares, con un total de 10 % en subsidios (41 millones de dólares), mientras que durante su gobierno (2007-2014) se concedieron 3540 millones de dólares, con un total del 46 % en subsidios (1625 millones de dólares) para este tipo de competencias. Esto implica, en palabras del presidente, que «no existe verdadera autonomía, porque la mayor parte de la financiación para los municipios y prefecturas llega a través de transferencias del Gobierno central [...] yo no puedo estar pagando competencias que no son nuestras, mientras yo no puedo cumplir con nuestras competencias y obligaciones» (BDE, 2014). Con este argumento, el presidente decidió fundamentar su propuesta de eliminar los subsidios a los GAD y anunció una reingeniería para la ampliación al doble de tiempo para los plazos de los GAD y para triplicar su capacidad de endeudamiento, a modo de compensación por la eliminación de los subsidios a algunas líneas de crédito. Con estas declaraciones, se anunciaron los cambios para el acceso a créditos otorgados por el BDE, que terminan modificando la política de agua y saneamiento, al cambiar las características de Prosaneamiento (tabla 2).

De igual manera, el presidente recomendó el fortalecimiento del sistema impositivo de los municipios para hacer sostenible la prestación de sus competencias a través de la actualización de los catastros y la recaudación del impuesto predial. La intervención del presidente es un ejemplo de cómo las «decisiones externas pueden moldear directamente elementos del diseño de política cuando el núcleo decisional se desplaza

TABLA 2.
CONDICIONES DE PROSANEAMIENTO

Características	Condiciones iniciales	Condiciones finales
Preinversión	Financiación no reembolsable del 100 %	Financiación no reembolsable del 60 %
Inversión	Financiación no reembolsable en promedio de 46 %	Financiación 100 % reembolsable Recálculo para triplicar la capacidad de endeudamiento en relación de 2013
Requisitos	Viabilidad técnica emitida por SENAGUA. Certificación ambiental emitida por el Ministerio del Ambiente (MAE) en función del Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria (TULAS)	Actualización catastral del GAD. Financiación 50 % reembolsable. Viabilidad técnica emitida por SENAGUA. Certificación ambiental emitida por el MAE en función del TULAS
Tiempos	Hasta 7 años en promedio	Hasta 15 años

Fuente: elaboración propia.

a un nivel superior del subsistema o a una arena de acción exterior» (Real Dato, 2009: 136). Es así como la decisión del presidente modificó el contexto, al eliminar los incentivos a la inversión a través de Prosaneamiento y con ello también alteró las relaciones entre la agencia y la estructura de la red.

Red 2015

A finales de 2014, SENAGUA lideraba la construcción de la ENAS, bajo la idea programática de contar con orientaciones a las intervenciones e inversiones desde «una perspectiva sectorial». El objetivo era proporcionar una «guía oficial para el sector en su intención de lograr una cobertura total de los servicios de agua y saneamiento en todo el territorio nacional en los próximos años y dar así cumplimiento tanto a las metas del Plan Nacional del Buen Vivir como de la Estrategia de Erradicación de la Pobreza» (SENAGUA, 2015: 9). Esta séptima red de política permite la articulación de organismos internacionales, Gobiernos locales por medio de la AME y de las Juntas Administradoras de Agua Potable y Saneamiento (JAAPS) que son prestadores comunitarios, y de actores del Ejecutivo relacionados con la planificación, asignación de recursos, regulación y control.

Para sintetizar las redes que se configuran en el contexto de la política, presentamos a continuación el detalle de los nodos de las redes en cada uno de los tres momentos del contexto, como paso previo a la representación de los grafos de las redes de la política de ampliación de la cobertura de agua y saneamiento 2008-2015.

TABLA 3.
AFILIACIÓN DE NODOS POR ETAPA

Tipo de nodo	Descripción	2008-2013	2014	2015
Institución	Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME)	1	1	1
	Agencia de Regulación y Control del Agua (ARCA)	0	0	1
	Banco del Estado (BdE)	1	1	1
	Consejo Nacional de Competencias (CNC)	0	0	1
	Empresa Pública del Agua (EPAGUA)	0	0	1
	Empresa Pública de Quito (EP-Q)	1	0	0
	Empresa Pública de Cuenca (EP-C)	1	0	0
	Empresa Pública de Ambato (EP-A)	1	0	0
	Empresa Pública de Ibarra (EP-I)	1	0	0
	Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD)	1	1	1
	Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)	0	0	1
	Instituto Nacional de Preinversión (INP)	0	1	0
	Juntas Administradoras de Agua y Saneamiento (JAAPS)	1	1	1
	Ministerio del Ambiente (MAE)	1	1	1
	Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS)	0	1	1
	Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos (MCSE)	0	0	1
	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	1	1	1
	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI)	1	0	0
	Ministerio de Salud Pública (MSP)	0	1	0
	Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA)	0	1	1
Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)	1	1	1	
Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza (SETEP)	0	1	1	
Secretaría Nacional de Gestión de la Política (SGP)	0	1	1	
Instrumentos	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)	1	1	1
	Estrategia Nacional de Agua y Saneamiento (ENAS)	0	0	1
	Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza (ENIEP)	0	0	1
	Programa Prosaneamiento	1	1	1
	Texto Unificado de Legislación Ambiental (TULAS)	1	1	1

.../...

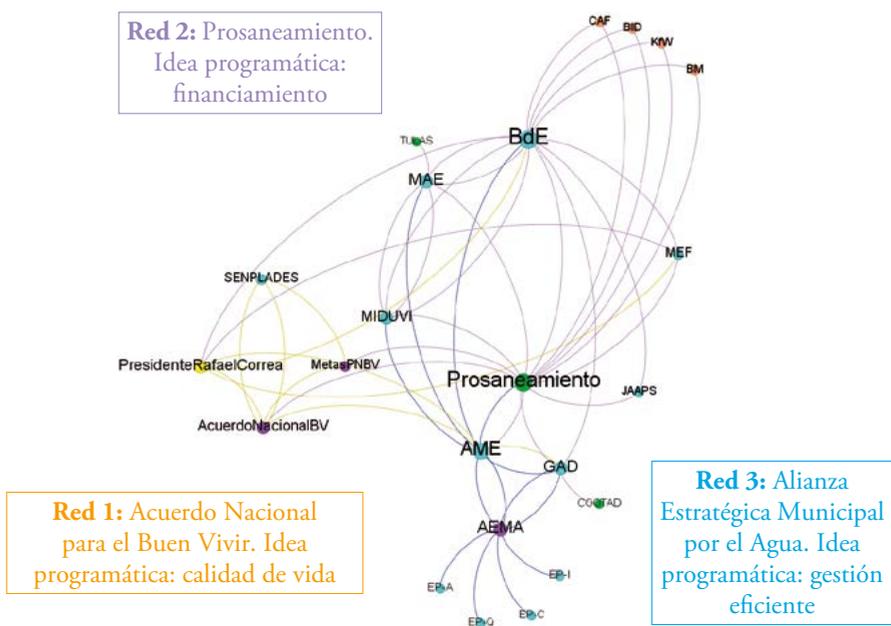
.../...

Tipo de nodo	Descripción	2008-2013	2014	2015
Organismo Internacional	Banco Alemán (KfW)	1	1	1
	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	1	1	1
	Banco Mundial (BM)	1	1	1
	Corporación Andina de Fomento (CAF)	1	1	1
	Fondo de Cooperación Española (FCE)	0	0	1
Hecho	Acuerdo Nacional por el Buen Vivir(ANBV)	1	0	0
	Alianza Estratégica Municipal por el Agua(AEMA)	1	0	0
	Cambio Metas PNBV	1	1	0
	Propuesta interinstitucional(Propuesta)	0	1	0
Actor Particular	Presidente	1	1	0

Fuente: elaboración propia.

GRÁFICO 2.

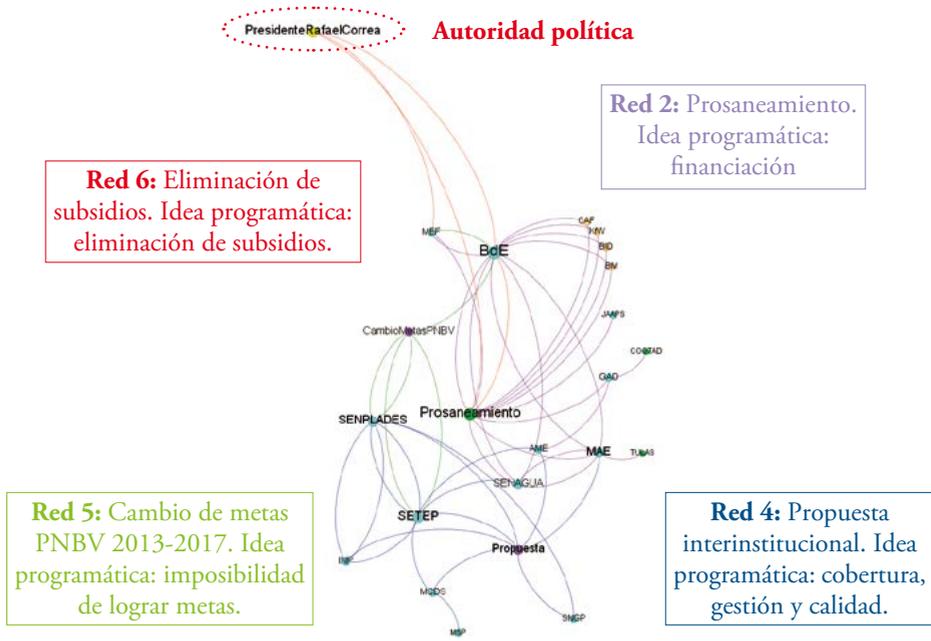
REDES DE LA PRIMERA ETAPA



Tipo de nodo				
Institución	Instrumento	Organismos internacionales	Hecho	Actor particular

Fuente: elaboración propia.

GRÁFICO 3.
REDES DE LA SEGUNDA ETAPA



Tipo de nodo				
Institución	Instrumento	Organismos internacionales	Hecho	Actor particular

Fuente: elaboración propia.

La primera etapa del contexto ideacional estuvo fuertemente influenciada por la consideración de que el agua y el saneamiento son un derecho fundamental para alcanzar mejor calidad de vida de la población y el cumplimiento de otros derechos tales como salud, ambiente sano, hábitat y vivienda. Una innovación de la Constitución de 2008 fue considerar el agua como un «patrimonio estratégico de uso público», lo que prohíbe toda forma de su privatización. Este panorama influyó para que en el año 2012 se conformara la red de política en la que el presidente Rafael Correa y la AME, en representación de los GAD, se interesaran por trabajar en conjunto, para alcanzar una cobertura del 95 % de estos servicios en 2017. Con ello, se fortaleció la idea de incluir el agua y el saneamiento dentro de la planificación nacional de manera obligatoria. Este acuerdo entre la AME y el presidente comprometió al BDE a contar con una estrategia de acceso al crédito que incluyera un porcentaje importante de fondos no reembolsables. A su vez, esto permitió la consolidación de la red de política en torno a Prosaneamiento, más enfocada al cumplimiento de las metas nacionales y a la disminución de las brechas de cobertura gracias a programas crediticios con un alto componente de subvenciones. Las dificultades para el acceso al crédito de los

La intervención del presidente alteró el acuerdo de la red de otorgar créditos subsidiados y reemplazó la idea de financiación por la de eliminación de subsidios a los GAD, utilizando al BDE como uno de los actores ejecutores de la propuesta presidencial. Esto hizo que la entidad rectora de la política, SENAGUA, asumiera un rol secundario en la toma de decisiones y que se redujera la viabilidad técnica para la construcción de infraestructura a nivel nacional.

La tercera etapa evidencia cómo desaparecieron las redes de política que se habían consolidado antes de la intervención directa del presidente y cómo se reconfiguró la política nacional dando paso a una política sectorial. También muestra cómo la SENAGUA se esforzó por diseñar un nuevo instrumento de política, cuando la política pública quedó huérfana de orientaciones que guiaran las inversiones e intervenciones que requiere el sector. Esta es la razón por la cual se construyó la ENAS, cuyo objeto era establecer criterios para alcanzar la universalización del agua y saneamiento en el Ecuador.

Estructura y agencia de las redes de política

Las redes de política institucionalizan los sistemas de creencia de los actores y, a partir de su estructura, pueden incluso configurar comportamientos y actitudes. «Las redes no son neutras, por el contrario, inscriben la distribución del poder y de los conflictos del pasado que han incidido sobre los resultados presentes de la política» (Albornoz, 2015: 175). En este sentido, analizamos la estructura y la agencia de las redes de política dentro de una relación simétrica. Por una parte, nos ocupamos de la visión del mundo que mantienen los actores a modo de limitación estructural y, por otra, de las preferencias de los actores, sus construcciones ideacionales y las negociaciones que realizan dentro de un contexto estructurado.

Para explicar la incidencia de las preferencias y comportamientos individuales de los actores y de sus comportamientos colectivos, usamos las ideas programáticas como elemento estructurador de las redes de política. Aplicamos el análisis de grafos para mostrar cómo los actores interactúan entre sí, cómo se producen las negociaciones entre las redes el momento del cambio de la política, y de qué modo actúa la autoridad política para reorganizar las relaciones de poder entre las redes. Las medidas estadísticas utilizadas en este análisis de redes son: densidad, centralidad, cercanía y autoridad.

Utilizamos la medida de *densidad* para conocer si la red ha sido construida de manera intencional. La densidad de la red es baja, apenas alcanza un 10 %, lo que nos permite confirmar que la red es construida de manera intencional desde los actores estatales. La centralidad de la red mide los nodos con el mayor número de relaciones tanto de entrada como de salida. Encontramos que desde el 2008 hasta el 2014 sobresalen el BDE (15) con su instrumento de financiamiento Prosaneamiento (14), mientras que en el 2015 tiene mayor centralidad SENAGUA (24) con el instrumento de planificación ENAS (18). Esta medida muestra cuáles son los actores con mayor influencia en la implementación de la política: el BDE y SENAGUA con sus respectivos instrumentos.

TABLA 4.
MEDIDAS DE LAS REDES POR ETAPA

Medida	2008-2013	2014	2015
Número de nodos	23	23	26
Número de aristas	53	51	72
Densidad de la red (%): cociente entre el número de relaciones existentes sobre las posibles	10,5 %	10,1 %	11,1 %
Promedio de relaciones de entrada y salida de la red (relaciones)	2,3	2,2	2,8
Centralidad	BDE 15 Prosaneamiento 14 AME 11 AEMA 8	BDE 14 Prosaneamiento 12 SETEP 9 SENPLADES 8	SENAGUA 24 ENAS 18 BDE 12 Prosaneamiento 10
Intermediación (%): posibilidad que tiene un nodo para intermediar las comunicaciones entre pares de nodos	AME 48,4 % BDE 44,4 % Prosaneamiento 21 % Presidente 14,8 %	BDE 40,7 % Prosaneamiento 21 % Cambio de metas 14,7 % SETEP 13,9 %	SENAGUA 55,8 % SETEP 46,8 % INEC 46,4 % ENAS 45,5 %
Distancia	BDE 69,6 % presidente 57,1 % AME 51,6 % ANBV 11,9 %	BDE 62,5 % SETEP 51,7 % MAE 44,1 % SENAGUA 42,9 % presidente 42,1 %	SENAGUA 92,0 % BDE 62,2 % SENPLADES 53,5 % SETEP 52,3 %
Autoridad (%): mide cuán valiosa es la información almacenada en ese nodo	Prosaneamiento 20 % AEMA 10 % AME 8,6 %	Prosaneamiento 17,3 % Propuesta Interinstitucional 11,6 % BDE 8,7 % SETEP 5,8 %	ENAS 17,7 % Prosaneamiento 11,5 % ENIEP 5,2 %

Fuente: elaboración propia.

La intermediación es una medida que permite identificar a los actores que se convierten en los puntos de paso obligado de otros actores dentro de la red. Por ejemplo, entre 2008 y 2013 es la AME (como representante de los GAD) el actor que más intermediaciones realiza (48,4%), seguida por el BDE (44,4%). En 2014 se mantiene el BDE con mayor porcentaje de intermediación (40,7%), seguido de Prosaneamiento (21%). En el 2015, una vez que se da el cambio de la política pública, los nuevos intermediarios son SENAGUA (55,8%) y SETEP (46,8%), que actúan como articuladores de la construcción de la Estrategia Nacional de Agua y Saneamiento. Sin embargo, el BDE y Prosaneamiento son los nodos con mayor habilidad para agrupar otros actores y para mantener la mayor cantidad de relaciones dentro de la red a lo largo del cambio de la política pública. En particular, el banco es uno de los actores más fuertes intermediando relaciones con entidades del Gobierno central, Gobiernos locales y organismos internacionales.

La cercanía es una medida que permite conocer cuáles son los nodos de mayor influencia a lo largo de la transformación de la política pública, pues mide la menor distancia media hacia el resto de nodos de la red. Encontramos que el BDE mantiene un alto valor de cercanía (sobre el 62%) en todos los momentos del contexto de la política pública. El presidente le sigue con un 57,1% y un 42,1%, respectivamente, entre 2008 y 2014, y la AME con un 51,6% entre 2008 y 2013. En el 2014 los nodos con alta cercanía son la SETEP (51,7%) y el Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE) (41,1%), hasta que en 2015, con el cambio de la política pública, SENAGUA se convierte en el actor con la mayor influencia con un 92% de cercanía, mientras que SENPLADES adquiere relevancia con el 53,5%.

Finalmente, la medida de autoridad mide cuán valiosa es la información almacenada en un nodo. Así, Prosaneamiento es el nodo que mayor autoridad alcanza con el 20%, seguido de la Alianza Estratégica Municipal por el Agua con un 10%. Prosaneamiento mantiene su medida de autoridad (17,3%) en el 2014 junto con la Propuesta Interinstitucional (11,6%) promovida por SENPLADES y SETEP. Prosaneamiento no pierde autoridad (11,5%) en el 2015 como el principal programa de financiamiento de los GAD para la construcción de obras. Sin embargo, también adquieren autoridad en este año la ENAS (17,7%), encargada de proporcionar directrices para el sector de agua y saneamiento, y la ENIEP (5,2%) como el principal instrumento de política pública para el combate a la pobreza y la desigualdad.

Dentro del análisis cuantitativo, el presidente no logra en ningún momento un rol central, dadas sus escasas relaciones de entrada y salida con otros nodos; esto lo coloca como un elemento exógeno dentro del contexto de la red. Sin embargo, ejerce autoridad política y transforma la política pública a través de relaciones de influencia y dominación, ejerciendo el poder político necesario para favorecer el cambio de primer orden de la política. El análisis de grafos ilumina el fenómeno del mecanismo de impacto exógeno, como un fenómeno externo a las relaciones que se establecen entre los actores de las redes de política.

Para explicar cómo la autoridad del presidente es capaz de transformar la red y de generar el cambio de la política pública, recurrimos a la propuesta de Knoke sobre

cómo funciona el poder político dentro de las interacciones entre los actores de una red de política (1993). Puesto que dentro de nuestro análisis cuantitativo son otros los actores, y no el presidente, los que alcanzan mayores medidas de intermediación, cercanía y autoridad, es fundamental explicar las relaciones de poder que se desarrollan dentro de la red para mostrar cómo la autoridad política funciona como un factor exógeno de la red capaz de cambiar la política de agua y saneamiento. De esta forma, vemos cómo el presidente tiene la capacidad de tomar decisiones que moldean el núcleo de decisiones del subsistema en el que la política se diseña y de sacar el proceso de toma de decisiones fuera de la arena de acción en donde está ubicado (Real Dato, 2009). Así, la autoridad política se constituye en la *restricción* más importante del contexto de la política pública (Marsh y Smith, 2000).

Para explicar cómo se realiza el cambio de la política pública se ha procedido a analizar las distintas agendas de las redes de política dentro de la trayectoria de la política pública. Estas agendas nos permiten contrastar con mayor precisión cuáles son las relaciones de influencia y dominación que ejercen los distintos actores para lograr el poder político necesario para el cambio de la política pública. En este sentido, rastreamos las ideas programáticas contenidas en las agendas de las redes de política y mapeamos las negociaciones que logran estabilizar unas ideas sobre otras. Por ejemplo, vemos que el agua se asocia a calidad de vida dentro del Acuerdo Nacional para el Buen Vivir; al financiamiento desde Prosaneamiento; a la gestión eficiente dentro de la Alianza Estratégica Municipal por el Agua; a la cobertura, gestión y calidad en la Propuesta Institucional; a la dificultad de alcanzar las metas propuestas para el 2017 y, finalmente, a la eliminación de subsidios *desde la postura del presidente*. Sin embargo, son las relaciones de influencia y dominación las que nos permiten explicar cómo las agendas son negociadas y quiénes imponen sus ideas programáticas.

Entre 2008 y 2013, los actores mantienen relaciones funcionales sustentadas en las responsabilidades asignadas a partir del cambio constitucional de 2008. De esta forma, el BDE ofrece algunas líneas de crédito aisladas y canaliza los recursos negociados con el MEF y con organismos internacionales. El MAE y el MIDUVI se encargan de la revisión de los proyectos a nivel técnico y ambiental, respectivamente, y el MIDUVI ejerce un rol débil, sin asumir la rectoría de esta política. Por otro lado, la AME mantiene relaciones de influencia con el presidente para la suscripción del Acuerdo Nacional para el Buen Vivir, con las empresas de saneamiento más importantes del país para la generación de la Alianza Estratégica Municipal por el Agua, y con la SENPLADES para la incorporación de las metas basadas en la ampliación de la cobertura de estos servicios dentro del Plan de Desarrollo.

En el 2014, la SETEP y la SENPLADES generan alianzas con varios actores en torno a la Propuesta interinstitucional, basada en la idea programática de cobertura, gestión y calidad. Para ello, utilizan la persuasión logrando agrupar a la AME como representante de los GAD, al Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MSP) y al Ministerio de Salud Pública (MSP) del sector social, y a SENAGUA y al MAE como actores involucrados en la revisión de los proyectos de agua y saneamiento. Incluso incorporan a la Secretaría Nacional de Gestión de la Política con la finalidad de elevar

la propuesta interinstitucional. Igualmente, se establecen relaciones entre la SETEP, el Banco del Estado y el MEF, dentro del trabajo técnico desarrollado para el cambio de las metas nacionales en el marco de los limitantes para su cumplimiento.

En el 2015 se mantienen las relaciones funcionales entre los actores involucrados en la política. No obstante, lo novedoso en este año es la construcción de la ENAS, que genera relaciones de influencia para adherir un mayor número de actores bajo la idea programática de contar con orientaciones desde la perspectiva sectorial. La ENAS permite la articulación de organismos internacionales, Gobiernos locales por medio de la AME y JAAPS, y actores del Ejecutivo relacionados con la planificación, asignación de recursos, regulación y control.

Las redes de política manejan relaciones de influencia entre sí para estabilizar la implementación de la política. La figura del presidente funciona como un mecanismo de impacto exógeno a la red produciendo el cambio de la política. El poder autoritario (Knocke, 1993: 166) del presidente hace que las redes de política se subordinen jerárquicamente al ámbito de acción de la presidencia al combinar elementos de influencia y de dominación. Primero, promueve el otorgamiento de créditos subsidiados a los GAD a través del Banco del Estado, para luego instaurar la eliminación del componente no reembolsable. Este giro provoca el cambio de la política pública al restringir los recursos que los GAD contaban para ejecutar la política pública.

Red y resultado

Los productos de la política reflejan una relación dialéctica entre la estructura de la red y sus interacciones, y no constituye la simple suma de los efectos de las estructuras y sus agentes (Marsh y Smith, 2000). «Considerando que no existe un vínculo causal unidireccional entre redes y resultados, las redes pueden afectar los resultados de las políticas, ya que constituyen la estructuración de los conflictos del pasado y el poder organizacional del presente. En este nivel los aprendizajes estratégicos se convierten en un mecanismo de acción muy efectivo» (Albornoz, 2015: 177).

Analizamos los elementos que influyen para alcanzar el cambio de la política, entendiendo la transformación de la política pública como resultado de un proceso social y político que ocurre en un período de tiempo determinado (Rayner, 2009: 83). Al tiempo que explicamos los efectos que este resultado tiene sobre los actores, sus posiciones y procesos de toma de decisiones. Igualmente analizamos la evolución de las aprobaciones crediticias para el sector de agua y saneamiento desde el BDE, con la finalidad de determinar si después del cambio de política existe alguna variación en cuanto a la participación de este sector frente al total de sectores financiados.

Nuestro caso tiene las características de un cambio incremental de primer orden propuesto por Hall (1993), ya que se limita a la calibración del instrumento de la política pública siguiendo un proceso evolucionario. Se trata también de un cambio no lineal en el que la política tiene un comportamiento irregular e inesperado, pues no sigue una secuencia preestablecida (Capano, 2009: 12). La intervención del presidente

y el uso de sus relaciones de influencia y dominación sobre las redes de política se explica a través del uso del poder autoritario (Knoke, 1993) y de la lógica de lo adecuado (Real Dato, 2009) para eliminar el componente no reembolsable de Prosa-
neamiento, con la finalidad de que los GAD sean responsables de sus propias compe-
tencias. Debemos aclarar que este mecanismo exógeno hace referencia a un actor en
particular y no a una institución. Por tanto, cuando nos referimos al presidente no
hablamos de la presidencia como institución ni como un equipo que promueve el
cambio de la política pública. Hacemos alusión a un actor en particular, que es vocero
de sí mismo y es capaz de cambiar de opinión e imponerla jerárquicamente a un
subsistema de política.

Siguiendo el modelo ideacional de Kisby (2007) se determina que el resultado de
política tiene afectaciones en el contexto estructural, en la estructura y en las interac-
ciones de la red. Por ejemplo, la idea de financiamiento (sin el componente no reem-
bolsable) da cabida al surgimiento del ENAS, que cambia la estructura de la red,
otorgándole elementos de gobernanza frente a la política centralizada que se impone
luego de la eliminación de subsidios desde el presidente. Y al tratarse de un cambio de
primer orden, el resultado del cambio podría ser reversible. La estructura de las redes
se modifica debido a la intervención del presidente, que anula los consensos generados
e influye en la conformación de la red de la ENAS, basada en la idea programática de
plantear los lineamientos para las intervenciones e inversiones desde una perspectiva
sectorial.

El cambio de política tiene implicaciones en las interacciones de las redes, ya que
establece que las decisiones de financiamiento pasen necesariamente por el presidente,
mientras que las decisiones relacionadas con la planificación y gestión recaigan en

TABLA 5.
PROBLEMAS EPISTEMOLÓGICOS Y TEÓRICOS DEL CAMBIO DE POLÍTICA DE AGUA Y SANEAMIENTO

Problemas epistemológicos	Motores del cambio	Factores exógenos sobre el subsistema de política: intervención de la autoridad política
	Forma de progresión del evento	No lineal: comportamiento inesperado
	Dinámica de desarrollo	Evolucionaria
Problemas teóricos	Definición del objeto del cambio	Alteración del instrumento Prosa- neamiento
	Tipo de cambio	Primer orden (incremental)
	Variables explicativas	Intervención autoridad política (cambio en la primacía de ideas programáticas)
	Dilema estructura/agencia	Agencia del presidente (comportamiento individual)
	Resultado	Reversible

Fuente: elaboración propia.

SENAGUA —para la emisión de lineamientos de política— y en el BDE —para el manejo de Prosaneamiento—. En relación con los aprendizajes estratégicos de los actores de la red, la alteración de la política incide en que el BDE incorpore mecanismos de compensación para incentivar el acceso a préstamos por parte de los GAD, tales como el incremento de cupos de endeudamiento y la ampliación de plazos para el pago de créditos, y para que SENAGUA inicie el proceso de construcción de la ENAS.

Con la finalidad de complementar el análisis del cambio de política pública, se explora la evolución de las aprobaciones del BDE relacionadas con el sector de agua y saneamiento. Al respecto, es importante señalar que las aprobaciones hacen referencia a la aceptación de financiación de obras del Banco, para lo cual es necesario que los GAD cuenten con las viabilidades técnicas y ambientales emitidas por SENAGUA y MAE, respectivamente. También deben contar con las viabilidades económica y financiera emitidas por el Banco, consistente en un análisis de riesgo y en el establecimiento de condiciones conforme a la capacidad de endeudamiento. En este sentido, las aprobaciones realizadas durante un año determinado son el reflejo de un trabajo previo cuyo proceso abarca la solicitud del préstamo, la elaboración del proyecto de inversión, el otorgamiento de viabilidades y, finalmente, la aceptación del crédito a la tasa de interés y tiempo establecido entre las partes interesadas. Una vez aprobados los créditos, el Banco del Estado realiza el desembolso periódico de recursos durante el tiempo acordado.

El monto de las aprobaciones en este subsector se ha incrementado drásticamente a partir del año 2006. Si entonces alcanzan 18,8 millones de dólares, en 2007 ascendieron a 68,8 millones y en 2010 estaban en el orden de los 245,5 millones. Seguidamente, se observa un comportamiento a la baja hasta el año 2013, fecha en la que se sitúan en 153,0 millones. En el año 2014 las aprobaciones en agua y saneamiento alcanzaron su punto más alto, registrándose 408,1 millones de dólares. Con el cambio de la política en 2015, las aprobaciones cayeron hasta los 238,4 millones (42 % menos que el año anterior).

TABLA 6.

APROBACIONES DEL SECTOR DE AGUA Y SANEAMIENTO (2006-2015)

Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Aprobaciones</i> (millones de dólares)	18,8	68,8	127,5	50,8	245,5	222,5	193,3	153,0	408,1	238,4
<i>Participación</i> <i>sobre el total de</i> <i>aprobaciones (%)</i>	7,1	56,4	21,7	16,2	36,5	33,3	42,6	25,5	50,2	38,7

Fuente: elaboración propia con base en Banco del Estado (2016).

CONCLUSIONES

Desde los enfoques clásicos, el problema del cambio de la política ha sido concebido como un objeto que puede ser estudiado directamente por el investigador para establecer su causalidad. Esta investigación intenta evitar dicha objetivación, que usualmente distorsiona el objeto de estudio (Zittoun, 2009), a través del análisis de los bordes de las redes de política, de los límites que muestra el consenso adquirido entre los actores. Para ello, hemos puesto a prueba la noción de autoridad política y la potente agencia de un actor capaz de ejercer jerarquía y dominio dentro del proceso de toma de decisiones. Esto implica como novedad adentrarse en la *politics* de la política pública y no solo quedarse en la superficie de la *policy*. En este sentido, este trabajo no se limita a la descripción de cómo cambian los instrumentos, sino que intenta explicar el cambio de primer orden de la política pública desde sus causas y consecuencias para afrontar el cambio.

El enfoque de redes de política ha sido más utilizado para explicar la gobernanza horizontal de las políticas públicas (Borzal, 1998; Eberhard *et al.*, 2017; Gadda *et al.*, 2019). Sin embargo, en este texto mostramos la utilidad del enfoque en casos de gobernabilidad que implican la intervención *top-down* de un actor con autoridad. Así, mostramos por qué la intervención directa de la autoridad política reemplaza las creencias programáticas de los otros actores y con ello moldea «directamente los elementos del diseño de la política cuando el núcleo decisional del subsistema se omite y la toma de decisiones sube a un nivel superior o arena de acción exterior» (Real Dato, 2009: 136). En este caso, la intervención del presidente puede ser explicada por la aplicación del «poder autoritario» al ejercer el control sobre la política y sus actores mediante el uso de relaciones de dominación (Knoke, 1993).

Este caso de estudio demuestra que la figura del presidente de la república define tanto la estabilidad como el cambio de la política. Mientras el presidente apoya el principio constitucional de convertir al agua en un derecho y de planificar el servicio a nivel nacional, la política se estabiliza y permite que más actores e instituciones se sumen a la política pública. Sin embargo, cuando sus ideas programáticas cambian, es capaz de desarticular la red y anular la participación de los actores y de las instituciones. De las siete redes de política que se organizaron en el período analizado, solo quedaron dos después de la intervención autoritaria del presidente. La agencia directa del presidente transforma los procesos de toma de decisiones y la presión de su autoridad política genera una lógica altamente centralizada en un modelo jerárquico de toma de decisiones que no admite ninguna contradicción a la voluntad del líder del poder ejecutivo.

Referencias

Albornoz, María Belén. 2015. «Las redes de política», en Gustavo Endara (ed.), *El rol del Estado: contribuciones al debate*. Quito: SENPLADES-FES-ILDIS.

- Baumgartner, Frank y Bryan Jones. 2002. *Policy Dynamics*. Chicago: University of Chicago Press.
- BDE (Banco del Estado). 2013. *Presentación del Programa Prosaneamiento en el Enlace Ciudadano 325*. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=SPHjNSOM-9gU&t=166s>.
- BDE (Banco del Estado). 2014. *Verónica Gallardo Enlace Ciudadano 378*. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=EOiBjGoVfn0>.
- BDE (Banco del Estado). 2016. *Estadísticas de desembolsos y aprobaciones*.
- Borzel, Tanja. 1998. «Organizing Babylon. On the Different Conceptions of Policy Networks», *Public Administration* 76: 253-273. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00100>.
- Bressers, Hans y Laurence O'Toole. 1998. «The selection of policy instruments: a network-based perspective», *Journal of Public Policy*, 18 (3): 213-239. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0143814X98000117>.
- Bressers, Hans y Laurence O'Toole. 2007. «Instrument selection and implementation in a networked context», en Pearl Eliadis, Margaret Hill y Michael Howlett (eds.), *Designing Government*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Capano, Gilberto. 2009. «Understanding policy change as an epistemological and theoretical problem», *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11 (1): 7-31. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13876980802648284>.
- Eberhad, Rachel, Richard Margerum, Vella Karen, Severine Mayere y Bruce Taylor 2017. «The Practice of Water Policy Governance Networks: An International Comparative Case Study», *Journal Society and Natural Resources*, 30 (4): 453-470. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/08941920.2016.1272728>.
- Emerson, Richard. 1962. «Power-Dependence Relations», *American Sociological Review*, 27 (1): 31-41. Disponible: <https://doi.org/10.2307/2089716>.
- Fontaine, Guillaume. 2015. «Lecciones de América Latina sobre las dimensiones racionales, cognitivas e institucionales del cambio de políticas», *Revista de Ciencias Sociales Iconos*, 53: 11-30. Disponible en: <https://doi.org/10.17141/iconos.53.2015.1518>.
- Gadda, Andressa, Juliet Harris, Kay Tisdall y Elisabeth Millership. 2019. «Making children's rights real: Lessons from policy networks and contribution analysis», *The International Journal of Human Rights*, 23 (3): 393-407. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13642987.2018.1558988>.
- George, Alexander y Andrew Bennett. 2004. *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Gerring, John 2008. «Case selection for case study analysis: qualitative and quantitative techniques», en Janet Box-Steffensmeir, Henry Brady y David Collier (eds.), *The Oxford Handbook of political methodology*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199286546.001.0001>.
- Hall, Peter. 1993. «Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain», *Comparative Politics*, 25 (3): 275-296. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/422246>.

- Howlett, Michael, Jonathan Kim y Paul Weaver. 2006. «Assessing Instrument Mixes through Program and Agency-Level Data: Methodological Issues in Contemporary Implementation Research», *Review of Policy Research*, 23 (1): 129-151. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.2006.00189.x>.
- Howlett, Michael, Ishani Mukherjee y Joop Koppenjan. 2017. «Policy learning and policy networks in theory and practice: The role of policy brokers in the Indonesian biodiesel policy network», *Policy and Society*, 36 (2): 233-250. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1321230>.
- Kingdon, John. 2003. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Nueva York: Longman. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199646135.013.18>.
- Klijin, Erik. 1998. *Redes de políticas públicas: una visión general*. Londres: Sage.
- Klijin, Eric Hans y Joop Koppenjan. 2016. *Governance networks in the public sector*. Oxon: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781315887098>.
- Kisby, Ben. 2007. «Analysing policy networks, towards an ideational approach», *Policy Studies*, 28 (1): 71-90. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01442870601121502>.
- Knoke, David. 1993. «Networks as political glue», en William Julios Wilson (ed.), *Sociology and the public agenda*. Londres: Sage. Disponible en: <https://doi.org/10.4135/9781483325484>.
- Knoke, David y Son Yang. 2008. *Social network analysis*. Londres: Sage. Disponible en: <https://doi.org/10.4135/9781412985864>.
- Lieberman, Ann. 2000. «Networks as learning communities», *Journal of Teacher Education*, 51: 221-227. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0022487100051003010>.
- Marsh, David y Rhodes, Roderick A. W. 1992. *Policy networks in British politics. A critique of existing approaches*. Oxford: Oxford Scholarship Online. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198278528.001.0001>.
- Marsh, David y Martin Smith. 2000. «Understanding policy networks: towards a dialectical approach», *Political Studies*, 48: 4-21. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00247>.
- Méndez, José. 2010. «La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas», en Luis Aguilar (ed.), *Políticas Públicas*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Montpetit, Éric. 2005. «A policy network explanation of biotechnology policy differences between the United States and Canada», *Journal of Public Policy*, 25 (3): 339-366. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0143814X05000358>.
- Ordoñez-Matamoros, Gonzalo. 2013. *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Rayner, Jeremy. 2009. «Understanding policy change as a historical problem», *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11 (1): 83-96. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13876980802648326>.
- Real Dato, José. 2009. «Mechanisms of policy change: A proposal for a synthetic explanatory framework», *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11(1):117-143. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13876980802648268>.

- Richardson, Jeremy. 2000. «Government, Interest Groups and Policy Change», *Political Studies*, 48: 1006-1025. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00292>.
- Sabatier, Pau. 1999. «The Advocacy Coalition Framework: An Assessment», en Paul Sabatier (ed.), *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Point Boulder.
- Sanz, Luis. 2003. «Análisis de redes sociales: o cómo representar las estructuras sociales subyacentes», *Apuntes de Ciencia y Tecnología*. 7.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). 2014a. *Agua potable y alcantarillado para erradicar la pobreza en el Ecuador*. Quito: SENPLADES.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). 2014b. *Erradicación de la pobreza: agua y saneamiento*. Documento de trabajo no publicado.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). 2014c. *Metodología de cálculo de la nueva meta para agua y alcantarillado*. Documento de trabajo no publicado.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). 2014d. *Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza*. Quito: El Telégrafo.
- Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA). 2015. *Estrategia Nacional de Agua y Saneamiento*. Quito.
- Zittoun, Philippe. 2009. «Understanding Policy Change as a Discursive Problem», *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11(1): 65-82. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13876980802648235>.

Documentos

- Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización. 2011.
- Constitución de la República del Ecuador. 2008.
- Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria. 2006.

Entrevistas

- Entrevista con actor clave de la Asociación de Municipalidades del Ecuador (EACA). 2016. *Entrevista realizada a María Fernanda Maldonado, exdirectora ejecutiva*. Entrevista realizada el 25 de febrero de 2016.
- Entrevista con actor clave de la Secretaría Nacional del Agua. (EACS). 2016. *Entrevista realizada a Patricia Aguilar, especialista de Fortalecimiento a la Descentralización de Servicios de Agua Potable y Saneamiento*. Entrevista realizada el 18 de marzo de 2016.

Presentado para evaluación: 12 de septiembre de 2018.

Aceptado para publicación: 31 de octubre de 2019.

W. SANTIAGO ALBUJA-ECHEVERRÍA

wsalbuja@gmail.com

Ingeniero en Ciencias Económicas y Financieras y magíster en Políticas Públicas (FLACSO Ecuador). Ha trabajado en la función pública desde hace diez años, donde ha desempeñado varios cargos directivos relacionados con la investigación, seguimiento y evaluación. Sus temas de investigación están relacionados con la economía y las políticas sociales.

MARÍA BELÉN ALBORNOZ

balbornoz@flacso.edu.ec

Profesora-investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Ecuador), donde actualmente coordina el doctorado de Políticas Públicas. Se especializa en estudios de ciencia, tecnología y sociedad y en el análisis de políticas públicas. Sus temas de investigación están relacionados con las redes de política, las políticas de ciencia, tecnología e innovación, y el análisis sociotécnico.

Reglas informales y centro de gobierno: la reforma de las políticas de infancia en el presidencialismo chileno (2014-2018)

*Informal rules and the center of government: childhood policy reform
under Chilean presidentialism (2014-2018)*

JOAQUÍN ROZAS-BUGUEÑO

Pontificia Universidad Católica de Chile

MARÍA P. MARTIN-MÜNCHMEYER

Universidad de Chile

Cómo citar/Citation

Roazas-Bugueño, J. y Martín-Münchmeyer, M. P. (2020). Reglas informales y centro de gobierno: la reforma de las políticas de infancia en el presidencialismo chileno (2014-2018). *Revista Española de Ciencia Política*, 52, 177-198.
Doi: Disponible en: <https://doi.org/10.21308/recp.52.07>

Resumen

El presidencialismo ha sido ampliamente estudiado en América Latina. Sin embargo, su impacto en la elaboración de políticas públicas permanece prácticamente inexplorado. Este artículo analiza el papel e influencia de los ministerios y las reglas informales en el caso de la reforma a la política de infancia en Chile (2014-2018), elaborada en un sistema presidencialista con un centro de gobierno medianamente institucionalizado. La aproximación metodológica se basa principalmente en un conjunto de entrevistas en profundidad. Los resultados muestran que en un primer momento las reglas informales se *superponen* a las formales y en un segundo momento hay un *desacople* entre instituciones formales y reglas informales, con un mayor rol de los ministerios. Se concluye que la relación entre instituciones formales e informales no es estática, sino que responde a equilibrios de poder dinámicos. De esta forma, el artículo apunta a reflexionar sobre el rol de las reglas informales para entender la elaboración de las políticas públicas en regímenes presidencialistas y sobre la necesidad de discutir alternativas de institucionalización del centro de gobierno.

Palabras claves: presidencialismo, políticas públicas, instituciones formales e informales, infancia, Chile.

Abstract

Presidentialism has been widely studied in Latin America. Nonetheless, its impact on the policy making remains largely unexplored. This article analyzes the role and influence played by ministries and informal rules in the case of Chilean childhood policy reform (2014-2018), elaborated in a presidential system with a fairly institutionalized center of government. The methodological approach is mainly based on a set of in-depth interviews. The results show that in a first moment informal rules *overlap* formal ones whereas in a second moment there is a *decoupling* between formal institutions and informal rules, with Ministries playing a larger role. The conclusion is reached that the relation between formal and informal institutions is not static, but it responds to dynamic balances of power. Therefore, article aims to reflect on the role of informal rules to understand public policy-making in presidential regimes, as well as the need for discussing alternatives to institutionalize the center of government.

Keywords: presidentialism, public policies, formal and informal institutions, childhood, Chile.

INTRODUCCIÓN

El presidencialismo ha sido extensamente estudiado en América Latina, dada su centralidad como forma de gobierno y las amplias atribuciones con las que cuenta el presidente (Borges y Turgeon, 2017; Ínacio y Llanos, 2016; Siavelis, 2016; Pereira y Melo, 2012; Negretto, 2006). En la literatura se ha abordado el tema analizando sistemas de partidos (Pereira y Melo, 2012; Hochstetler, 2006; Mainwaring, 1993), coaliciones de gobierno (Albala, 2017; Borges y Turgeon, 2017; Chaisty y Chernyk, 2017) y la formación de gabinetes presidenciales (Chaisty y Power, 2018; Siavelis, 2016; Martínez-Gallardo, 2014).

No obstante, la producción académica sobre los efectos del presidencialismo en la elaboración de políticas públicas ha sido escasa (excepciones destacables son Siavelis, 2016; Gaylord y Rennó, 2015; Amorin Neto, 2006). Gaylord y Rennó (2015) señalan que en el sistema presidencial brasileño la confección de políticas públicas del Ejecutivo se centra en los ministerios técnicos, con presencia del partido político del presidente y que cuanto mayor cercanía ideológica entre los gabinetes ministeriales y el gabinete presidencial, más probable es que aquellos estén involucrados en el *policy making*. Por su parte, Amorin Neto (2006) expone que en trece países presidencialistas americanos (entre los que se encuentra Chile) los presidentes optan por elaborar políticas públicas a través de decretos y de la iniciativa legislativa presidencial, y en estos casos el prorrateo en el gabinete es fundamental a la hora de establecer cuál de los dos caminos toma el presidente. En cuanto a Chile, Siavelis (2016) muestra las tensiones que existen entre los colaboradores presidenciales y las coaliciones multipartidistas en la elaboración de políticas públicas, exhibiendo los encuentros y desencuentros entre las redes formales e informales del presidente.

Asimismo, los regímenes latinoamericanos han destacado por tener centros de gobierno —definidos como el conjunto de instituciones, personas y normas que apoyan

al presidente en la toma de decisiones— poco institucionalizados (Palacios y Jofré, 2016; Rosales, 2015; Fernández y Rivera, 2012); es decir, se caracterizan por la centralidad de mecanismos informales en la toma de decisiones, tales como la designación de candidatos y candidatas a elecciones, el involucramiento del círculo cercano del presidente en el *policy making*, clientelismo, corrupción, entre otros (Lowndes y Roberts, 2013; Helmke y Levitsky, 2004; North, 1991).

En este contexto se inscribe este estudio, que trata de explorar el papel e influencia de los ministerios¹ y las redes informales de apoyo presidencial en el caso de la reforma de la política de infancia en Chile (2014-2018), elaborada bajo un sistema político presidencialista. El caso chileno es relevante porque este país ha sido considerado por la ciencia política como un caso de presidencialismo fuerte si se toma en cuenta las potestades legislativas del presidente² (Siavelis, 2016, 2000; Valenzuela, 1994), lo que ofrece la oportunidad de abrir la *caja negra* de la elaboración de políticas públicas en este tipo de contextos. Al mismo tiempo, el centro de gobierno en Chile está medianamente institucionalizado³ (Rosales, 2015), por lo que el programa de gobierno, las relaciones de confianza y los liderazgos informales son fundamentales en la acción política.

Buena parte de las investigaciones sobre instituciones informales en Chile han analizado cómo la corrupción opera en la política (Silva, 2016; Rehren, 2000) y cómo los Gobiernos organizan su círculo de confianza (Siavelis, 2016), sin considerar las redes de confianza y la incidencia de ciertos liderazgos en la toma de decisiones, elementos que sí son abordados por Espinoza *et al.* (2019) al revisar el rol de las reglas informales en la innovación pública a nivel subnacional, lo que arroja luz conceptual para este análisis. De esta manera, el estudio del cambio de la política chilena de

1. Se analizan aquellos ministerios con injerencia en la reforma, tales como: Ministerio de Desarrollo Social (encargado de las políticas sociales y programas destinados a la niñez); Ministerio de Justicia (encargado de programas, políticas y del servicio que brinda atención previa decisión judicial, a niños, niñas y adolescentes a través del Servicio Nacional de Menores, SENAME); Ministerio Secretaría General de la Presidencia (encargado de la relación entre el Ejecutivo y el Congreso y de la elaboración de proyectos de ley), y el Ministerio de Hacienda (encargado de dirigir las finanzas en Chile y, a través de su Dirección de Presupuestos DIPRES, de establecer el presupuesto público).
2. En Chile, el presidente tiene potestad legislativa exclusiva en proyectos que conllevan gasto del tesoro público; en cambio, el Parlamento solo tiene potestad legislativa en aquellas materias que no implican gasto estatal.
3. Rosales (2015) distingue entre tres modelos de centros de gobierno: institucionalizado, semi-institucionalizado y mixto. El primero tiene relación con centros de gobierno con baja centralización en la toma de decisiones, alta especialización y alto grado de memoria institucional. El segundo se caracteriza por una mayor arbitrariedad de parte del presidente en la conformación del núcleo estratégico de gobierno, toma de decisiones centralizadas y bajo nivel de especialización en la toma de decisiones. El tercero viene determinado por centros de gobierno que se encuentran en estado de formación durante los mandatos presidenciales, por lo que las instituciones que los integran son altamente inestables.

protección a niños, niñas y adolescentes (NNA), permite analizar las particularidades de las relaciones, redes y reglas informales e instituciones formales en la elaboración de las políticas públicas.

En el año 2013, el Poder Judicial y Unicef elaboraron un informe crítico y revelador de abusos sexuales y maltrato físico y psicológico en centros tutelados por el Servicio Nacional de Menores (SENAME)⁴. Como respuesta a dicha investigación, la Cámara de Diputados conformó una comisión especial para investigar la gestión y responsabilidad del SENAME. Los resultados señalaron a dicha institución como principal responsable de la vulneración de derechos, dadas las condiciones de hacinamiento, falta de recursos, abusos, maltrato e incumplimiento de deberes por parte de directivos de las residencias. En 2016, la cifra de NNA fallecidos en residencias de SENAME llegó a 1313, según la Contraloría General de la República (Albert, 2017).

En este contexto, la primera medida cumplida de la agenda de prioridad presidencial de Bachelet⁵ fue la creación, mediante decreto presidencial, del Consejo Nacional de la Infancia⁶, cuyo propósito fue liderar la reforma y coordinar las instituciones que son parte del sistema de protección a los NNA. Se definió como una instancia asesora de la presidenta de la república para garantizar el cumplimiento de los derechos de la niñez. La presidenta nombró una persona con la cual tenía una amistad pública conocida. Esta designación, así como los recursos destinados a sueldos de sus profesionales, fueron ampliamente cuestionados por los partidos de derecha, y las críticas difusamente consignadas en la prensa⁷. En esta línea, los mecanismos de toma de decisiones privilegiaban instancias informales a través de redes de apoyo y cercanía personal.

La centralidad de la presidencia en la toma de decisiones, sumado a un centro de gobierno semiinstitucionalizado, hace que el programa de gobierno y los liderazgos y reglas informales cobren relevancia en el *policy making process*. En este sentido, «en Chile, la evidencia muestra que el equilibrio entre el control presidencial de la formulación de

4. El Servicio Nacional de Menores (SENAME) es una institución dependiente del Ministerio de Justicia, responsable de la atención de niños, niñas y adolescentes en conflicto con la justicia, como aquellos que han sido vulnerados en sus derechos y requieren protección especializada.

5. Período de Gobierno de 2014 a 2018, apoyado por la coalición de centro izquierda Nueva Mayoría, conformada por los partidos Socialista, Por la Democracia, Demócrata Cristiano, Radical, Comunista, Izquierda Ciudadana y MAS Región. En 2018 es electo Sebastián Piñera, apoyado por la coalición de derecha Chile Vamos y su gobierno se extiende del 11 de marzo 2018 al 11 de marzo 2022.

6. Desde ahora en adelante, Consejo.

7. Ejemplos de prensa son: «La ex Mandataria nombró a su amiga personal para que liderara las transformaciones del organismo [...]. Estela Ortiz recibió 36 millones más de lo que le correspondía al año al encabezar Coanin (Consejo Nacional de la Infancia)», *El Desconcierto*, 14-2-2019, disponible en: <http://bit.ly/3cxoxa1>. Otra declaración realizada por la portavoz de campaña de Piñera: «[...] en el Consejo Nacional de la Infancia, donde existe preocupación por la remuneración mensual de una de las mejores amigas de la presidenta, millonaria, por cierto, y también de los asesores, y para los niños vulnerables, cero», Cecilia Pérez, *Diario Cooperativa*, 2-11-2017, disponible en: <http://bit.ly/2VQHfDJ>.

políticas y la gestión de la coalición puede lograrse más acertadamente mediante la centralización transversal informal de la formulación de políticas, en lugar de la separación formal entre los diseñadores y ejecutores de políticas»⁸ (Siavelis, 2016: 5).

De esta manera, siguiendo el análisis de Mascareño *et al.* (2016), se revisan los actores institucionales presentes en la reforma, diferenciando entre ministerios (repartidos por partidos políticos coalicionados) a los que se considera instituciones formales y el *entorno de la presidencia*, al que se considera como red informal. Con ello, se pretende mostrar las estrategias seguidas por la presidencia para impulsar la elaboración de políticas públicas en un caso de gobierno dividido.

El artículo se estructura en cinco secciones. La primera presenta el planteamiento teórico del estudio respecto al rol de las instituciones informales en el *policy making* en contextos de presidencialismo fuerte y centros de gobierno semiinstitucionalizados, como el chileno. La segunda presenta el caso de la política de protección a NNA en Chile, describiendo el desarrollo institucional del sector desde la vuelta a la democracia (1990-2018). La tercera caracteriza la metodología del artículo. La cuarta presenta el análisis de la relación entre instituciones formales y reglas informales en la reforma (2014-2018), mostrando la relevancia del liderazgo de la Secretaría Ejecutiva del Consejo y su compleja relación con los ministerios centrales del sector. Por último, se ofrecen las conclusiones y reflexiones finales sobre el estudio.

LAS REGLAS Y REDES INFORMALES EN LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN PRESIDENCIALISMOS FUERTES

El presidencialismo latinoamericano ha destacado por contar con presidentes con variadas atribuciones, que hacen del poder ejecutivo el principal actor político y jugador con capacidad de veto (Borges y Turgeon, 2017; Ínacio y Llanos, 2016; Siavelis, 2016; Pereira y Melo, 2012; Negretto, 2006; Tsebelis, 1995). El interés por estudiar el presidencialismo en la región es de larga data. Linz (1990) señala que los regímenes presidencialistas latinoamericanos tiene elementos institucionales que posibilitaron los autoritarismos de las décadas de 1960 y 1970 y que han dificultado las transiciones democráticas. A ello se suman la reflexión de Lijphart (1994) sobre la regla mayoritaria para tomar decisiones en el presidencialismo, y el trabajo de Valenzuela (1994) sobre los problemas de procesamiento político que pueden surgir en regímenes presidenciales con sistemas de partidos multipartidistas (como el caso de Chile previo al golpe de Estado de 1973).

Chile es un caso paradigmático de presidencialismo en América Latina (Siavelis, 2016, 2000; Olavarría-Gambi, 2015; Valenzuela, 1994). Las facultades del presidente

8. Traducción propia del texto original «in Chile, evidence suggests that the tradeoff between presidential control of policy making and coalition management is more aptly navigated using informal transversal centralization of policy making, rather than formal separation between policy designers and implementers».

en Chile son más amplias que en otros países latinoamericanos, entre las que destaca su potestad legislativa exclusiva (ver pie de página 2); la elaboración de decretos con fuerza de ley; el nombramiento de altos cargos del Ejecutivo como ministros, subsecretarios, asesores directos, autoridades de la Administración subnacional como intendentes y gobernadores; la designación del contralor de la república, con acuerdo del Congreso; el nombramiento de tres miembros del Tribunal Constitucional; la elección y remoción de comandantes en jefes de las Fuerzas Armadas y de Orden, y la designación de magistrados de la Corte Suprema, previa aprobación del Senado (Olavarría-Gambi, 2015; Fernández y Rivera, 2012). Por ello, el presidente es central en el *policy making* (Siavelis, 2016; Olavarría-Gambi, 2015).

Sin embargo, esa misma prevalencia del presidente chileno en la toma de decisiones entra en conflicto con la política partidista, ya que los asesores de la presidencia tienden a politizarse, dificultando la lealtad de los partidos que conforman la coalición de gobierno, teniendo en cuenta el contexto de prorrato político⁹ (Siavelis, 2016). Esta disputa se relaciona principalmente con la poca institucionalización de los procedimientos y actores que participan en la toma de decisiones (centro de gobierno), dado el margen que tiene la presidencia para diseñar y centralizar la toma de decisiones (Palacios y Jofré, 2016; Rosales, 2015; Fernández y Rivera, 2012). Este tipo de fenómenos despertó la preocupación por la gestión y el procesamiento eficaz de los problemas públicos por parte de organizaciones internacionales, las que iniciaron el estudio de los centros de gobierno (Martín *et al.*, 2013; Banco Mundial, 2010).

En este sentido, «las actividades de seguimiento de decisiones, coordinación de políticas, comunicación oportuna y anticipación y manejo de crisis, se dificultan cuando la institucionalidad de la organización se comienza a desordenar debido a modificaciones *ad hoc* a medida que crece» (Aninat, 2012: 54). Como indica Rosales (2015), la baja institucionalización del centro de gobierno es un fenómeno común en América Latina. Brasil y México son los países con centros de gobierno más institucionalizados; Chile, Costa Rica y El Salvador cuentan con núcleos estratégicos de gobierno semiinstitucionalizados, mientras que Argentina, Ecuador y Paraguay cuentan con los centros de gobierno menos institucionalizados.

Desde la restauración de la democracia, Chile ha pasado por centros de gobierno con diferentes características. Los Gobiernos de Aylwin (1990-1994) y Frei (1994-2000) tuvieron centros altamente institucionalizados, con un gran peso de los ministerios SEGPRES, Secretaría General de Gobierno (SEGEGOB) y de Hacienda. En el Gobierno de Lagos (2000-2006), asumieron relevancia los asesores personales y el *segundo nivel*¹⁰, además de los ministerios antes mencionados. En el primer Gobierno

9. Repartición de altos cargos de acuerdo con el desempeño electoral de los distintos partidos de la coalición de gobierno.

10. Asesores que no tienen rango ministerial y son de plena confianza del presidente. Su nombre, se debe a que los asesores se ubicaban en el segundo piso del palacio de gobierno La Moneda (Fernández y Rivera, 2012).

de Bachelet (2006-2010) se consolidó la importancia del segundo piso y la toma de decisiones se caracterizó por estar lejos de los partidos. Finalmente, el Gobierno de Piñera (2010-2014) destacó por su liderazgo personal y la importancia de su comité político —SEGPRES, SEGEOB, Ministerio del Interior y Ministerio de Hacienda— a la hora de elaborar las políticas públicas (Rosales, 2015; Fernández y Rivera, 2012).

Lo anterior subraya dos elementos: la capacidad del presidente de estructurar el centro de gobierno *ad hoc* a su plan de gobierno y coyunturas; y la importancia de las relaciones de confianza en la toma de decisiones, es decir, reglas y redes informales. Sin embargo, los estudios recientes sobre centros de gobierno se han centrado en instituciones como el segundo nivel o el tipo de liderazgo del presidente (Palacios y Jofré, 2016; Siavelis, 2016; Rosales, 2015; Martín *et al.*, 2013; Fernández y Rivera, 2012), pero han dejado fuera los programas de gobierno y liderazgos informales del círculo cercano a los mandatarios. De esta manera, la reforma de infancia (2014-2018) brinda una oportunidad para avanzar en esa línea, al analizar el liderazgo ejercido desde la Secretaría Ejecutiva del Consejo y cómo se relaciona con distintos organismos del Estado.

Con todo, es necesario definir instituciones formales e informales (Lowndes y Roberts, 2013; Helmke y Levitsky, 2004; Lowndes, 1996; North, 1991). Las instituciones no son solo la suma de reglas inscritas en un sistema legal-normativo, sino que están situadas en la cultura y a merced de las relaciones de poder (Fontaine, 2015), y se definen como aquellas reglas que moldean el comportamiento de los individuos hacia el interior de una sociedad, cuya distinción recae en la naturaleza —si tiene obligatoriedad legal o normativa— de los procedimientos para hacer efectivas dichas reglas (North, 1991). En el caso de las instituciones formales, las reglas están establecidas de forma legal o normativa y son de público conocimiento (Helmke y Levitsky, 2004; North, 1991).

Por otra parte, por instituciones informales se entenderán «las reglas socialmente compartidas, generalmente no escritas, siendo creadas, comunicadas y aplicadas fuera de los canales establecidos oficialmente»¹¹ (Helmke y Levitsky, 2004: 727). Como se mencionó anteriormente, entre las instituciones informales destacan las tradiciones, normas no oficiales y prácticas cotidianas (Waylen, 2014; North, 1991). Dentro de las normas informales y las formas de relacionarse de los actores se agregan los programas de gobierno, los liderazgos y las redes personales, elementos en los que se centra este artículo. Como señalan Espinoza *et al.* (2019), los estilos de liderazgo, la interacción selectiva por parte de autoridades con distintos actores y la negociación extrainstitucional por parte de los tomadores de decisiones constituyen elementos esenciales para entender la innovación en políticas públicas.

Dentro del debate sobre las instituciones informales existen dos corrientes. La primera sostiene que las instituciones informales se acoplan con las instituciones formales creando orden, reduciendo la incertidumbre en la toma de decisiones y

11. Traducción propia del texto original «socially shared rules, usually unwritten, that are created, communicated, and enforced outside of officially sanctioned channels».

permitiendo que los procedimientos en la elaboración de las políticas públicas sean estables (Schoeller *et al.*, 2017; Azari y Smith, 2012; Stacey y Rittberger, 2003; North, 1991). La segunda argumenta que las instituciones informales pueden tener un impacto indeseado en el desarrollo de las políticas públicas (Peters, 2016; Helmke y Levitsky, 2004; Estrin y Prevezer, 2001). Esta literatura ha estado enfocada, sobre todo, en países en desarrollo o subdesarrollados, dándole una connotación intrínsecamente negativa a las instituciones informales, asociándolas generalmente al crimen organizado o la corrupción (Schultze-Kraft *et al.*, 2017; Mascareño *et al.*, 2016; Casson *et al.*, 2010). Sin embargo, lo que interesa en este estudio es analizar cómo entran en conflicto y/o competencia las instituciones informales y formales (Mascareño *et al.*, 2016; Siavelis, 2016; Gaylord y Rennó, 2015; Waylen, 2014), complejizando el proceso de políticas públicas. Para ello, se seguirá la tipología de relaciones entre instituciones de Mascareño *et al.* (2016), adaptándolo a la relación entre instituciones formales y aspectos informales como redes personales, liderazgos y programa de gobierno.

Estos autores vinculan los tipos de relaciones entre instituciones con instituciones informales particulares, lo que hace que la conceptualización sea rígida y no tenga aplicabilidad teórica suficiente. Además, fijan la relación entre instituciones desde las instituciones informales, lo que hace que la teoría sea estática y no permita examinar la relación entre ambos tipos de instituciones de forma bidireccional. En esta línea, se utilizarán los tipos de relaciones desancladas de instituciones informales particulares y de forma dinámica. Entonces, se toma la propuesta de Mascareño *et al.* (2016) de la siguiente manera: se distingue entre relaciones de integración, superposición y desacoplamiento entre instituciones formales y reglas informales. La primera, hace alusión a una colaboración virtuosa y de fiscalización entre instituciones formales y elementos informales. La segunda, guarda relación con una alteración en el funcionamiento de las reglas formales o informales, donde una puede tener mayor relevancia en el *policy making*, pero sin llegar a opacar por completo a otro tipo de institución o reglas. La tercera, refiere a un reemplazo total de un tipo de norma sobre otra, relegando a una de estas a una posición de prácticamente nula incidencia en la ingeniería de las políticas públicas.

Conviene mencionar que en un mismo sector de políticas públicas pueden darse los tres tipos de relaciones. En el caso de la reforma de infancia en Chile, operan principalmente la superposición y el desacoplamiento. Los estilos de liderazgos y las trayectorias personales de los principales tomadores de decisión entran en conflicto con las instituciones que están mandatadas formalmente a dirigir la reforma de protección a NNA, tensionando el sector y en ocasiones bloqueando la acción de las instituciones formales, y viceversa.

SISTEMA CHILENO DE PROTECCIÓN A NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES Y SUS ACTORES INVOLUCRADOS (1990-2014)

El sistema de protección a los NNA en Chile se caracteriza por ser sectorizado y focalizado (Bedregal *et al.*, 2014; Maldonado, 2014), y está conformado por cuatro

ministerios, SENAME, una agencia de Presidencia y distintos programas albergados en los ministerios¹², enfocados a la primera infancia (Chile Crece Contigo), educación (becas de alimentación y transporte y acceso a salas cunas) y salud (enfocado en niños y niñas de 0 a 10 años). Como primer antecedente del sistema, se creó en 1967 el Consejo Nacional de Menores o CONAME (Ley 16 618), que tenía por objetivo velar por los derechos de la infancia y adolescencia vulnerada. En 1979 el CONAME fue reemplazado por el SENAME (Decreto Ley 2465), que funciona a través de centros de atención propios y organismos colaboradores. Previo a la legislación al CONAME, la protección a los NNA estuvo en manos de la caridad (Andrade y Arancibia, 2010).

En 1990 Chile firma la Convención de Derechos del Niño¹³. La ratificación del tratado internacional obliga a Chile a adoptar medidas que cumplan con los estándares de la Convención, es decir que se centren en un enfoque de derechos, cumpliendo con los principios de interés superior del niño y de autonomía progresiva. Los primeros avances relacionados con la Convención fueron en materia de derecho de familia. En 1998 se promulgó la Ley 19 585, que elimina la distinción entre hijos legítimos e ilegítimos. En tanto, bajo el Gobierno de Lagos se crearon los Tribunales de Familia (Ley 19 968 de 2004), que materializaron el derecho de todos los NNA a ser escuchados, al estipular que todo juez debe considerar en sus fallos el interés superior del niño.

El 11 de julio de 2005 se reorganizó el SENAME (Ley 20 032) definiendo las líneas de intervención para subvencionar instituciones. Además, se crearon las Oficinas de Protección de Derechos (OPD), cuya función es proteger a los NNA en situación de vulneración de derechos a nivel local, entregando ayuda psicológica, social y judicial a las familias y a los NNA. En junio del mismo año se instauró el sistema judicial de responsabilidad penal adolescente o RPA (Ley 20 084), una de las principales reformas al sector de infancia. La legislación reconoce al adolescente como sujeto de derecho penal, pero con prerrogativas asociadas a su minoría de edad (Berríos-Díaz, 2006). De esta manera, la ley establece un rango de edad de RPA entre 14 y 16 años, mientras que aumenta la edad penal adulta a 16 años. Por su parte, en 2009 se creó el subsistema de protección a la infancia Chile Crece Contigo (ChCC), que es la primera política intersectorial que se hace cargo de la infancia temprana —entre 0 y 4 años (Bedregal *et al.*, 2014)—. Esta política beneficia a los NNA y sus familias que están en el sistema público de salud, aunque también cuenta con beneficios universales, y se estructura en torno al programa de apoyo al desarrollo biopsicosocial, a la vez que también entrega acceso gratuito a salas cunas y jardines infantiles y consta de una serie de subsidios para los beneficiarios (vivienda, apoyo laboral, educación de adultos, subsidio único familiar, entre otros).

Durante el Gobierno de Piñera (2010-2014) se enviaron proyectos de ley que buscaban dividir el SENAME en dos servicios nacionales (Boletín 8487-07) e instalar

12. Ministerios de Educación, Salud, Desarrollo Social, (MDS) y Justicia y Derechos Humanos. Bajo este último se encuentra la administración de SENAME.

13. De ahora en adelante, la Convención.

un nuevo sistema de protección de derechos de los NNA (Boletín 8911-18), pero ninguno de los dos proyectos fue aprobado. Pese a los avances realizados después de la ratificación de la Convención, el carácter focalizado de la política de infancia no ha cambiado suficientemente, manteniéndose la centralidad de la protección a los NNA en situación de vulneración y a los infractores de ley, tomando SENAME un papel preponderante en el sector (Contreras *et al.*, 2014).

Finalmente, la presidenta Bachelet asumió el compromiso de cambiar la política de infancia en su programa de gobierno e inició un proceso de reforma (2014-2018). Durante su administración se conformó el Consejo para coordinar las instituciones que integran el sistema y liderar la reforma de la política de infancia. Entre 2015 y 2018 se inició la tramitación de una batería de proyectos de ley, aprobándose las leyes que crean la Defensoría de la Niñez (Ley 21 067) y la que conforma la Subsecretaría de la Niñez (Ley 21 090). Sin embargo, hay tres proyectos relevantes que no lograron finalizar su tramitación durante el Gobierno: el que crea el Servicio Nacional de Protección Especializada (Boletín 11176-07), el que establece el Servicio Nacional de Reinserción (Boletín 11174-07) y el que origina el sistema de garantías de derechos de la infancia (Boletín 10315-18).

METODOLOGÍA

El encuadre metodológico de este estudio está vinculado a los enfoques cognitivos de análisis de políticas. Estas aproximaciones están centradas en el estudio empírico de las ideas o los factores cognitivos que son esenciales para entender los cambios de política, más que en los intereses o la racionalidad económica. De esta manera, estos enfoques consideran esenciales para el análisis los cambios en valores, ideas y construcciones de sentidos de los miembros de una sociedad (Roth, 2008; Surel y Sánchez, 2008; Muller, 2006). Para abordar estos aspectos, se realizaron un total de veintitrés entrevistas individuales en profundidad a actores relevantes vinculados a la formulación de políticas de infancia en Chile (ver tabla 1). Las entrevistas, de duración aproximada de una hora, se efectuaron previo consentimiento informado, conforme a las normas éticas de investigación¹⁴. La selección de los entrevistados se realizó mediante un muestreo intencionado, considerando a los directivos y profesionales provenientes del Gobierno, de organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la infancia, del mundo académico y de organismos internacionales; todos ellos con incidencia en el diseño de la reforma.

Además de las entrevistas, se realizó una revisión de documentos secundarios, tales como artículos académicos que abordan la política de protección a NNA en Chile y el

14. Los consentimientos informados siguieron los procedimientos de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica de Chile (CONICYT), que exigen su aprobación por el Comité de Ética respectivo de la Universidad de Chile.

TABLA 1.
CARACTERIZACIÓN DE ENTREVISTADOS

Ámbito	Entrevistados (pertenencia y número)
Gobierno e instituciones públicas del sector de niñez y adolescencia <i>Total: 10 entrevistas</i>	Ministerios: SEGPRES (2), MDS (2), Hacienda (2), Justicia (1), directora del SENAME (1) y Consejo Nacional de la Infancia (2)
Organizaciones de la sociedad civil involucrados en infancia <i>Total: 5 entrevistas</i>	Representantes de organizaciones de atención a la niñez, reconocidos por SENAME (3) Representantes de organizaciones especializadas en niñez (2)
Organismos internacionales <i>Total: 3 entrevistas</i>	Oficial Banco Mundial (1) Oficial BID (1) Oficial OIT (1)
Académicos y expertos en infancia y adolescencia <i>Total: 5 entrevistas</i>	Académicos especialistas en infancia y adolescencia (3) Expertos con trayectoria en infancia y adolescencia (2)

Fuente: elaboración propia.

programa de gobierno de Bachelet (2014-2018). Las entrevistas fueron analizadas desde la teoría fundamentada —*grounded theory* (Conlon *et al.*, 2015; Birks y Mills, 2011; Strauss y Corbin, 2002)— con el *software* N-Vivo. La teoría fundamentada permite hacer un análisis en profundidad de los datos cualitativos a partir del método de comparación constante, generando un sistema de categorías y relaciones entre estas y brindando la oportunidad de incluir evidencia emergente, permitiendo realizar una lectura lo más detallada posible y que haga justicia a la complejidad del objeto de estudio (Conlon *et al.*, 2015; Strauss y Corbin, 2002). De esta forma, se crearon categorías abiertas de forma exploratoria y, seguidamente, se crearon códigos relacionales o axiales con el fin de ir refinando el análisis. Finalmente, se realizó una codificación selectiva, que permitió depurar la codificación axial y tener una narrativa exhaustiva sobre las relaciones entre instituciones formales y reglas informales en la reforma de infancia.

LA RELACIÓN ENTRE INSTITUCIONES FORMALES Y ASPECTOS INFORMALES EN LA REFORMA A LA POLÍTICA DE INFANCIA EN CHILE (2014-2018)

Los centros de gobierno cambian de acuerdo con el gobierno y las políticas públicas que se pretende elaborar. En este caso, el programa de gobierno prometía reformar el sistema de protección a NNA y, dada la relevancia de los programas en la democracia chilena como una hoja de ruta que es prudente cumplir (Fernández y Rivera, 2012), se instaló la necesidad política de contar con un plan para efectuar el cambio en la

política, sin obviar que la crisis del SENAME había adquirido importancia mediática. Durante los primeros cien días de gobierno, la presidenta Bachelet creó el Consejo como una institución transitoria para liderar la reforma de infancia y coordinar a las diferentes instituciones del sector. El Consejo estaba conformado por un comité de ministros¹⁵ y una Secretaría Ejecutiva. De esta manera, el centro de gobierno de la política del sector de niñez y adolescencia quedó conformado por el Consejo, MDS, Ministerio de Justicia y SENAME, con la Secretaría Ejecutiva del Consejo como el actor de mayor relevancia, cuestión que cambiaría con el transcurso del *policy making*. Como veremos más adelante, esto se explicaría por la preeminencia de reglas y redes informales. A efectos analíticos, la interacción entre estos actores y la centralidad del Consejo será considerada como el primer momento de la reforma, lo que será objeto de un estudio en profundidad más adelante.

A continuación, se dará paso a analizar el desarrollo de las relaciones de poder entre instituciones dentro del centro de gobierno. Para la dirección del Consejo, la presidenta Michelle Bachelet nombró a una persona de su plena confianza, quien fue vicepresidenta de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) durante el primer gobierno de Bachelet y tiene una relación de amistad de larga data con la presidenta.

«Acá [en el Consejo, la presidenta] pone una persona que todo el mundo sabe que es muy cercana, por lo tanto, no es que hable por la presidenta, pero obviamente la Secretaría Ejecutiva tenía, sobre todo en ese momento, que es el momento inicial del Gobierno, del punto de vista simbólico, tenía mucho poder, mucho más allá del que tuvieran normativamente desde el Consejo» (entrevista 10 a experto en niñez, 1-6-2017).

Este es el primer *input* para el análisis, que expone la relevancia que tuvo el liderazgo del Consejo, dada la relación de cercanía entre la Secretaría Ejecutiva y la presidenta. En otras palabras, esto muestra la relevancia de las personas y sus redes como una estrategia del Ejecutivo. Por lo anterior, y porque el mandato oficial de la presidencia le otorgaba a la SEGPRES la conducción de la reforma, consideramos el liderazgo de la Secretaría Ejecutiva del Consejo un aspecto informal que incidió en el resultado de la reforma. Esta situación empezó a generar roces con SENAME y MDS por la forma en que el Consejo lideraba, centrado en la relación de su Secretaría Ejecutiva con la presidenta.

Este primer momento de relaciones institucionales se caracterizaron por una relación de desacoplamiento (Mascareño *et al.*, 2016), donde el Consejo tendió a asumir los roles institucionales del MDS y SENAME en la elaboración de políticas públicas, gestionando la reforma de forma unilateral, es decir, con liderazgo y capital político propio como motor de impulso y conducción de la reforma. SENAME, que es la principal institución del sistema de protección a la niñez y adolescencia porque se encarga de los NNA vulnerados e infractores de ley, ha sido la institución que más críticas ha

15. Aparte del ministro de SEGPRES, los otros ministros que conforman el Comité son el de MDS, Justicia, Educación, Salud, Hacienda y de la Mujer y Equidad de Género.

recibido por la crisis del sector. Sin embargo, su rol en la reforma fue escaso. SENAME, como institución dependiente del Ministerio de Justicia, puso sus esfuerzos en el diseño del proyecto de ley para crear el Servicio Nacional de Reinserción Adolescente. Esta situación se mantendría hasta el final del Gobierno de Bachelet.

De acuerdo a lo anterior, la directora de SENAME señaló que «[...] cuando yo asumo, lo que a nosotros se nos dijo como dirección es “eso lo está viendo el Consejo Nacional de la Infancia con Ministerio de Desarrollo Social”, ¿ya? Y lo que se me había informado era que se habían como habilitado para que el Consejo tuviese cierta información o lo que requiriese, pero no había esta relación fluida, permanente, incluso de diálogo» (entrevista 8, 13-6-2017).

De esta forma, el Consejo habría ejercido cierta interacción selectiva con las instituciones formales, manejando con qué actores se vinculaba y en qué momentos.

De esta forma, el involucramiento de SENAME «en la discusión de los proyectos [fue] casi nada, yo diría que al final los sumaron al de protección especializada en reinserción, pero eso al final, pero no ha participado, ha estado ausente. Primero, yo creo por tensiones internas de quién era director y con la Secretaría Ejecutiva al principio [...]» (entrevista 2 a autoridad de Gobierno, 18-5-2017).

En el contexto de vacío de poder del organismo institucional principal responsable del resguardo y protección de derechos de NNA, como es SENAME, el Consejo se terminó desacoplando a dicha institución, dada su centralidad en el centro de gobierno. El mandato del Consejo y la cercanía personal entre la Secretaría Ejecutiva del Consejo y la presidenta fueron factores influyentes, además de los ya mencionados problemas de conducción de SENAME. Como mencionan Villena-Oliver y Aldeguez-Cerdá (2017), en su estudio sobre la estructuración del poder en Gobiernos de España, el círculo de personas cercano a la presidencia —muchos de ellos excolaboradores de Gobierno— ejercen tal influencia en la toma de decisiones que terminan por definir aspectos centrales de las políticas públicas, fenómeno que puede ser extrapolado al caso de la reforma de la infancia en Chile.

Respecto de la relación entre el Consejo y el MDS, hubo disputas entre ambas instituciones por liderar la reforma. Cuando el MDS buscó un rol más preponderante en la reforma, el Consejo tenía un liderazgo ya instalado. Lo anterior queda reflejado en lo que ocurrió con el proyecto de ley que crea el Servicio Nacional de Protección Especializada, donde el MDS solo entra en una etapa posterior de su diseño: «Sé que este último [proyecto], pasó del Consejo al [Ministerio] de Desarrollo Social en alguna etapa de la historia de los proyectos de ley, que eso también te genera frenos en términos de cuánto avanzamos, cuánto no avanzamos» (entrevista 8 a directora SENAME, 13-6-2017).

En este marco de menor liderazgo de los organismos formales, la Secretaría Ejecutiva del Consejo buscó promover la reforma de manera centralizada —liderando, más allá del rol coordinador asignado—. En este sentido, «[...] el Consejo nunca entendió que coordinaba, entendió que era un supra ministerio y por lo tanto la gente de infancia era de ellos y el resto daba insumos, [la Secretaría Ejecutiva] cree que es una entidad que está por sobre los ministerios y que la agenda es de ellos y que eso podría

haber resultado si es que efectivamente ella tuviera un equipo capaz técnica y políticamente, cuestión que no tiene» (entrevista 4 a autoridad de Gobierno, 24-5-2017).

Esta situación se complementó con la primera administración del MDS, que no tuvo a la reforma dentro de sus principales prioridades político-estratégicas. De esta forma, ante la prioridad de la reforma en el programa, la Secretaría Ejecutiva del Consejo tomó el espacio de conducción de esta. No obstante, las relaciones de poder en la elaboración de la reforma cambiarían con la llegada de un nuevo ministro al MDS, por su interés personal con la protección a NNA¹⁶ y porque la reforma se encontraba en un estado de mayor maduración que al comienzo del Gobierno, donde se estaba conformando su núcleo estratégico. Muestra de ello es que una autoridad de Gobierno señala que el cambio en las relaciones entre instituciones se debió a que «[...] en el caso del [nuevo] ministro [del MDS], simplemente por su profesión y porque le importaba más el tema infancia, así de sencillo, y él fue armando un equipo [...] porque él tenía un interés personal en el tema, la ministra anterior no. [...] Él intentó empezar a meterse en lo que ya llevaba el Consejo e inmediatamente con la Secretaría Ejecutiva empezó a chocar» (entrevista 4, 24-5-2017).

Este cambio iniciaría un nuevo escenario de redistribución del poder por la conducción de la reforma, estableciendo el segundo momento en las relaciones entre instituciones formales y elementos informales, el de la superposición (Mascareño *et al.*, 2016). La relación de superposición entre el MDS y el Consejo se caracterizó por un conflicto sobre la competencia de ambas instituciones para estructurar acciones y dirigir la reforma, donde el MDS buscaba mayor protagonismo frente al conjunto de actores parlamentarios y de gobierno, lo que se tradujo en una permanente presencia y liderazgo en la discusión en el Congreso de los proyectos de ley que conformaban la reforma.

En esta línea,

[...] [el] Ministerio de Desarrollo Social también ha tenido capacidad, ha conformado un buen equipo, ha tenido voluntad de llevar los temas, voluntad política me refiero, que yo creo que eso también es un factor súper relevante, pero como en esa materia existen más interesados, el tema se complicó más... Por el Consejo y Hacienda que finalmente también se involucró. Y en Hacienda se metieron en temas técnicos, donde no necesariamente son especialistas; entonces ahí, también ahí se produjo una cosa que fue un poco difícil de resolver. Yo creo que ha existido poca capacidad para ponerse de acuerdo, principalmente esa capacidad para ponerse de acuerdo (entrevista 6 a jefa de departamento del Ministerio de Justicia, 11-8-2017).

Por otra parte, la Secretaría Ejecutiva del Consejo buscaba no perder influencia y mantener su posición en la toma de decisiones sobre la orientación y contenidos de la reforma. Ello se ejemplifica en la siguiente cita: «Ha sido muy complejo trabajar con el Consejo [desde MDS], porque ellos no han logrado entender que son un organismo

16. Fue ministro de Desarrollo Social desde la salida de Villegas hasta el fin del Gobierno y fue psicólogo clínico del Consejo de Defensa del Niño entre 2008 y 2010.

transitorio y más bien han querido trabajar de puertas cerradas.» (entrevista 1 a asesora del MDS, 16-5-2017).

En este escenario de flujos de cambios en la distribución de poder entre Consejo y MDS, el Ministerio de Hacienda tomó protagonismo —sobre todo en la ley de garantías—, por lo que la discusión se volcó en buena medida a lo presupuestario, siendo criticado por los demás actores institucionales al convertirse en un actor de veto. «Hacienda [...] se comporta como un ente autónomo, como Banco Central, y que evalúa al Ejecutivo, del cual son parte». (entrevista 1 a asesora del MDS, 16-5-2017).

Una segunda crítica es a su falta de *expertise* y conocimiento técnico sobre niñez y adolescencia. «[Hacienda] actúa con mucho prejuicio, que es el prejuicio del dueño de la billetera fiscal, es evidente y ese rol lo hace muy bien, pero a veces creo que le cuesta mucho interactuar técnicamente con los especialistas sectoriales [...]» (entrevista 14 a funcionario de organismo internacional, 25-9-2017).

Lo anterior se relaciona con lo que exponen Palacios y Jofré (2016), Rosales (2015) y Fernández y Rivera (2012) respecto a la importancia del Ministerio de Hacienda en la toma de decisiones del Ejecutivo desde la vuelta a la democracia, donde esta institución se posiciona como el órgano del Estado que pone los límites y los *tiempos* de la elaboración de las políticas públicas. La situación es similar en el caso de la reforma de infancia, pero con la particularidad de que el Ministerio de Hacienda entra en el *policy making* de manera tardía, ganando preeminencia al haber disputa entre los actores institucionales de la reforma. Como menciona un experto en infancia, «Es que al final, Hacienda... yo creo que terminó imponiendo todos sus términos, como es razonable, razonable cuando el proceso está mal llevado» (entrevista 10 a directora de organismo colaborador del SENAME, 1-6-2017).

En esta línea, el centro de gobierno cambió con el nuevo ministro de Desarrollo Social y la entrada del Ministerio de Hacienda en la elaboración de la política, de manera que la Secretaría Ejecutiva del Consejo vio mermada su capacidad de injerencia en la reforma, producto de la superposición entre instituciones formales y el liderazgo de dicha secretaría. A diferencia del desacople entre instituciones en el primer momento de la reforma, no hay un reemplazo completo de instituciones sobre otras, sino un reordenamiento de las relaciones de poder, donde el rol del Consejo se reacomoda hacia una menor incidencia en el *policy making*. De esta forma, los actores sectoriales, como el MDS, acorde a su rol formal institucional asumen un papel de importancia política en la elaboración de la reforma de la niñez y adolescencia, mientras que el Ministerio de Hacienda entra a la discusión, de la que había estado ausente, pese a ser parte formal del Comité de Ministros.

De esta forma, se puede sostener que las instituciones informales —programa de gobierno y liderazgos en base a afinidades personales— juegan un rol importante en la elaboración de las políticas públicas en Chile, donde el presidente tiene facultades exclusivas en la toma de decisiones políticas que le permite desarrollar centros de gobierno *ad hoc* a sus necesidades políticas. Sin embargo, las instituciones formales muestran tener capacidad para revertir las relaciones de poder, lo que se retrata de buena forma con la acción del Ministerio de Hacienda y el MDS en el segundo

momento de la reforma. Esto muestra que no porque exista mayor espacio para la preeminencia de las instituciones informales, dicho posicionamiento va a ser estático.

En síntesis, al existir un centro de gobierno medianamente institucionalizado, el presidente tiene la capacidad de conformar un centro de gobierno a su medida para llevar adelante la reforma de infancia, que fue una de sus promesas de campaña estipulada en su programa de gobierno. El núcleo de gobierno estuvo centrado en el Consejo, en un primer momento, lo que produjo una relación de superposición entre las instituciones formales y elementos informales y, en un segundo momento, de desacoplamiento entre el Consejo y el MDS y el Ministerio de Hacienda, reordenándose las relaciones de fuerza, y con ello el centro de gobierno del sector de infancia.

REFLEXIONES FINALES

Este artículo da cuenta de la importancia de examinar el rol que cumplen elementos informales a la hora de entender la elaboración de las políticas públicas. Como muestra el análisis de la reforma de infancia en Chile, estos elementos adquieren relevancia en contextos donde el presidente tiene las atribuciones para constituir centros de gobiernos *ad hoc* a sus necesidades. Los aspectos informales relevantes en la reforma fueron el programa de gobierno y las relaciones de confianza entre tomadores de decisiones.

Sin embargo, la preeminencia de lo informal en la confección de la política en contextos de presidencialismo fuerte y de núcleos estratégicos de gobierno semiinstitucionalizados, como es el caso revisado en este artículo, debe matizarse, ya que no es una relación estática entre instituciones, sino que es coyuntural y depende de la capacidad de agencia política que tengan las instituciones formales en determinado momento. Como se analizó, en un primer momento el MDS tenía una menor importancia en la reforma, lo que se modificó con un nuevo ministro, cuyo liderazgo incorporaba como objetivo prioritario de su gestión la reforma a las políticas de niñez. Sumado a lo anterior, la entrada del Ministerio de Hacienda a las discusiones del diseño de la reforma terminó por producir un cambio en el estado de las relaciones de poder.

Respecto al estudio de las normas y elementos informales, este artículo entrega dos aportes. Por un lado, visibilizar la acción de reglas y redes informales en la toma de decisiones y mostrar la compleja relación entre lo informal y lo formal. A su vez, muestra que la aproximación teórica basada en la tipología de Mascareño *et al.*, (2016) —relaciones de integración, superposición y desacoplamiento entre instituciones— es útil para examinar las relaciones entre instituciones formales y elementos informales en el *policy making*, abriendo nuevas líneas de investigación a futuro para examinar políticas de distintos sectores.

Por otro lado, esta investigación expone que la ausencia de un centro de gobierno definido institucionalmente en Chile abre el espacio para que el presidente defina de manera discrecional cómo se canalizará el *policy making*. No obstante, esta afirmación abre una serie de interrogantes: ¿es realmente necesario institucionalizar del todo el centro de gobierno? ¿Cómo la total institucionalización del centro de

gobierno impactaría en la toma de decisiones en un sistema presidencial como el chileno? ¿Acaso la institucionalización del centro de gobierno no conllevaría un posible bloqueo en la capacidad de los Gobiernos para realizar reformas?

El llamado a institucionalizar el centro de gobierno proviene de organizaciones internacionales (Martín *et al.*, 2013; Banco Mundial, 2010) que buscan promover el desarrollo desde la experiencia de los países desarrollados del norte del globo, muchas veces dejando de lado las características propias de los contextos de países en vías de desarrollo, como los de la región latinoamericana. Si bien es indiscutible que la presencia de procedimientos regulares en la toma de decisión y en el *policy making* son fundamentales para que no se den situaciones que puedan socavar la calidad de la política, institucionalizar completamente el centro de gobierno implicaría rigidizar el proceso de políticas públicas a tal punto que podría producir un eventual inmovilismo en el cambio de la política.

La reforma de la política de infancia, con todas sus complicaciones y materias aun no resueltas, es resultado tanto de la capacidad de la presidencia para formar un centro de gobierno en razón de los compromisos adquiridos con la ciudadanía conformados en el programa de gobierno —con la preminencia de las afinidades personales, que ello conlleva— como de las instituciones formales implicadas en el sector de la política. En esta línea, uno de los hallazgos interesantes de este estudio de caso es la consideración de que las relaciones entre instituciones formales y elementos informales debe hacerse desde un enfoque dinámico y coyuntural de las relaciones de poder.

El actual Gobierno de Sebastián Piñera (2018-2022)¹⁷ ha dado muestras de que la protección a NNA es un tema prioritario para su Administración, llamando a un gran acuerdo nacional por la infancia durante los primeros días de su mandato, el cual está enfocado en dividir SENAME, mejorar las prestaciones estatales a la niñez y adolescencia vulnerada, modificar la ley de adopciones y la creación del Ministerio de la Familia y Desarrollo Social en reemplazo del MDS (SENAME)¹⁸. En este contexto, se abre un nuevo ciclo de *policy making* donde la conformación del centro de gobierno y la relación entre reglas formales e informales está en construcción, abriéndose una nueva oportunidad para seguir explorando este tema.

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo ha sido desarrollado en el marco del proyecto «Cambio en las políticas hacia la infancia y adolescencia en Chile. Análisis de los marcos interpretativos de

17. Sebastián Piñera resultó ganador de las elecciones presidenciales de 2017, llegando por segunda vez al Gobierno. La coalición de Piñera es Chile Vamos, que alberga a los partidos de centro derecha y derecha Amplitud, Evópoli, Renovación Nacional y Unión Demócrata Independiente.

18. «Presidente Sebastián Piñera llama a Acuerdo Nacional por la Infancia», SENAME, 13-3-2018. Disponible en: <http://bit.ly/2uVWNLo> (acceso: 10-7-2018).

instituciones y actores relacionados», del Consejo de Ciencia y Tecnología (CONICYT) de Chile (FONDECYT, 2016, n.º 11 160 330).

Referencias

- Albala, Adrián. 2017. «Coalition Presidentialism in Bicameral Congresses: How does the Control of a Bicameral Majority Affect Coalitional Survival?», *Brazilian Political Science Review*, 11 (2): 1-27. Disponible en: <https://doi.org/10.1590/1981-3821201700020002>.
- Albert, Catalina. 2017. «SENAME: las terribles cifras que demuestran que nada ha cambiado», *Ciper*, 23-6-2017 [blog]. Disponible en: <http://bit.ly/3aw4vel>.
- Amorim Neto, Octavio. 2006. «The Presidentialism Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas», *Comparative Political Studies*, 39 (4): 415-440. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0010414005282381>.
- Andrade, Carlos y Sara Arancibia. 2010. «Chile: interacción Estado-sociedad civil en las políticas de infancia», *Revista CEPAL* 101: 127-143. Disponible en: <https://doi.org/10.18356/42f31b45-es>.
- Aninat, Cristóbal. 2012. «El Centro de Gobierno en la experiencia de la OCDE», en M. Ángeles Fernández y Eugenio Rivera (eds.), *La trastienda del Gobierno. El eslabón perdido en la modernización del Estado chileno*. Santiago de Chile: Catalonia.
- Azari, Julia y Jennifer Smith. 2012. «Unwritten Rules: Informal Institutions in Established Democracies», *Perspectives on Politics*, 10 (1): 37-55. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1537592711004890>.
- Banco Mundial. 2010. *Driving Performance through Center of Government Delivery Unit*. World Bank Other Operational Studies, 10465. Washington: Banco Mundial.
- Bedregal, Paula, Andrés Torres y Camila Carvallo. 2014., *Chile crece contigo: el desafío de la protección social a la infancia*. Santiago: PNUD-Chile.
- Berríos-Díaz, G. (2006). Derechos de los adolescentes detenidos y actividad persecutoria previa al control judicial de la detención. *Revista de Estudios de la Justicia*, 7: 121-161.
- Birks, Melanie y Jane Mills. 2011. *Grounded Theory: A Practical Guide*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Borges, André y Mathieu Turgeon. 2019. «Presidential coattails in coalitional presidentialism», *Party Politics*, 25 (2): 191-202. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354068817702283>.
- Casson, Mark, Marina Giusta y Uma Kambhampati. 2010. «Formal and Institutions and Development», *World Development*, 38 (2): 137-441. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2009.10.008>.
- Chaisty, Paul y Svitlana Chernykh. 2017. «How Do Minority Presidents Manage Multiparty Coalitions? Identifying and Analyzing the Payoffs to Coalition Parties

- in Presidential Systems», *Political Research Quarterly*, 70 (4): 1-16. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1065912917715912>.
- Chaisty, Paul y Timothy Power. 2018. «Flying solo: Explaining single-party cabinets under minority presidentialism», *European Journal of Political Research*: 58 (1): 1-21. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12275>.
- Conlon, Catherine, Gemma Carney, Virpi Timonen y Thomas Scharf. 2015. «“Emergent reconstruction” in grounded theory: learning from team-based interview research», *Qualitative Research*, 15 (1): 39-56. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1468794113495038>.
- Contreras, José Ignacio, Vicky Rojas y Lorena Contreras. 2014. «Análisis de programas relacionados con la intervención en niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos: la realidad chilena», *Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad*, 15 (1): 89-102. Disponible en: <https://doi.org/10.5027/psicoperspectivas-Vol14-Issue1-fulltext-528>.
- Espinoza, Vicente, Violeta Rabi, Valentina Ulloa, y Emmanuelle Barozet. 2019. «Decision-making and informal political institutions in Chilean sub-national public investment», *Public Organization Review* 19: 1-23. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s11115-018-00433-1>.
- Estrin, Saul y Martha Prevezer. 2011. «The role of informal institutions in corporate governance: Brazil, Russia, India, and China compared», *Asia Pacific Journal Management*, 28 (1): 41-67. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s10490-010-9229-1>.
- Fernández, María de los Ángeles y Eugenio Rivera. 2012. *La trastienda del Gobierno. El eslabón perdido en la modernización del Estado chileno*. Santiago: Catalonia.
- Fontaine, Guillaume. 2015. «Los aportes del neoinstitucionalismo al análisis de políticas públicas», *Revista Andina de Estudios Políticos*, 5 (2): 80-98.
- Gaylord, Sylvia y Lucio Rennó. 2015. «Opening the Black Box: Cabinet Authorship of Legislative Proposals in a Multiparty Presidential System», *Presidential Studies Quarterly*, 45 (2): 247-269. Disponible en: <https://doi.org/doi.org/10.1111/psq.12186>.
- Helmke, Gretchen y Steve Levitsky. 2004. «Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda», *Perspectives on Politics*, 2 (4): 725-740. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1537592704040472>.
- Hochstetler, Katheryn. 2006. «Rethinking Presidentialism: Challenges and Presidential Falls in South America», *Comparative Politics*, 38 (4): 401-418. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/20434009>.
- Inácio, Magna y Mariana Llanos. 2016. «The Institutional Presidency in Latin America. A Comparative Analysis», *Presidential Studies Quarterly*, 46 (3): 531-549. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/psq.12297>.
- Linz, Juan. 1990. «The perils of presidentialism», *Journal of Democracy*, 1 (1): 51-69.
- Lijphart, Arend. 1994. «Presidential and majoritarian democracy: theoretical observations», en Juan Linz y Arturo Valenzuela (eds.), *The failure of presidential democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- Lowndes, Vivien. 1996. «Varieties of new institutionalism: a critical appraisal», *Public Administration*, 74 (2): 181-197. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1996.tb00865.x>.
- Lowndes, Vivien y Mark Roberts. 2013. *Why institutions matter. The new institutionalism in political science*. Nueva York, Hampshire: Palgrave Macmillan. Disponible en: https://doi.org/10.1007/978-1-137-32913-4_2.
- Mainwaring, Scott. 1993. «Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination», *Comparative Political Studies*, 26 (2): 198-228. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0010414093026002003>.
- Maldonado, Francisco. 2014. «Estado y perspectivas de la reforma proyectada en Chile sobre el sistema de protección de menores de edad», *Revista Lust et Praxis*, 20 (2): 209-334. Disponible en: <https://doi.org/10.4067/S0718-00122014000200006>.
- Martín, Alessandro, Mariano Lafuente y Carlos Santiso. 2013. *El fortalecimiento del centro de gobierno en América Latina y el Caribe*. Nueva York: BID.
- Martínez-Gallardo, Cecilia. 2014. «Designing Cabinets: Presidential Politics and Ministerial Instability», *Journal of Politics in Latin America*, 6 (2): 3-38. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1866802X1400600201>.
- Mascareño, Aldo, Artur Stamford da Silva, Daniel Loewe y Darío Rodríguez. 2016. «Redes Informales e Instituciones Democráticas en América Latina», *DADOS. Revista de Ciências Sociais*, 59 (3): 683-718. Disponible en: <https://doi.org/10.1590/00115258201689>.
- Muller, Pierre. 2006. *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Negretto, Gabriel. 2006. «Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America», *Latin America Politics and Society*, 48 (3): 63-92. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2006.tb00356.x>.
- North, Douglass. 1991. «Institutions», *The Journal of Economic Perspectives*, 5 (1): 97-112. Disponible en: <https://doi.org/10.1257/jep.5.1.97>.
- Olavarría-Gambi, Mauricio. 2015. «Agenda and Public Policy: Evidence from Chile», *International Journal of Public Administration*, 39 (2): 157-172. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01900692.2014.1003383>.
- Palacios, Carlos y Hugo Jofré. 2016. «Permanencia de agentes claves en el centro de gobierno. El caso chileno (1990-2014)», *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 24 (14): 91-119.
- Pereira, Carlos y Marcus André Melo. 2012. «The Surprising Success of Multiparty Presidentialism», *Journal of Democracy*, 23 (3): 156-170. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/jod.2012.0041>.
- Peters, Guy. 2016. «Institutionalism and Public Policy», en Guy Peters y Phillipe Zittoun (eds.), *Contemporary Approaches to Public Policy. Theories, Controversies and Perspectives*. Londres: Palgrave-MacMillan.
- Rehren, Alfredo. 2000. «Clientelismo político, corrupción y reforma del Estado en Chile», en CEP Chile, *Reforma del Estado, Volumen II: Dirección Pública y Compras Públicas*. Santiago de Chile: CEP Chile.

- Rosales, Felipe. 2015. «El diseño del centro de gobierno latinoamericano: un análisis comparado del rol de la presidencia», *Revista de Estudios de Políticas Públicas* 1 (1): 77-99. Disponible en: <https://doi.org/10.5354/0719-6296.2015.38362>.
- Roth, André Noël. 2008. «Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?», *Estudios Políticos*, 33: 67-91.
- Santiso, Carlos, Mariano Lafuente y Alessandro Martín. 2013. *The Role of the Center of Government: A Literature Review*. Nueva York: BID.
- Schoeller, Magnus, Mattia Guidi y Yannis Karagiannis. 2017. «Explaining Informal Policy-Making Patterns in the Eurozone Crisis: Decentralized Bargaining and the Theory of EU Institutions», *International Journal of Public Administration*, 40 (14): 1211-1222. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01900692.2017.1295266>.
- Schultze-Kraft, Markus, Fernando Chinchilla y Marcelo Moriconi. 2017. «New Perspectives on crime, violence and insecurity in Latin America», *Crime, Law and Social Change*, 69 (4): 1-9. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s10611-017-9758-3>.
- Siavelis, Peter. 2000. *The President and Congress in Post-Authoritarian Chile*. Pensilvania: Pennsylvania State University Press.
- Siavelis, Peter. 2016. «Cabinets and Informal Advisory Networks in Multiparty Presidential Systems», *Presidential Studies Quarterly*, 46 (3): 569-591. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/psq.12295>.
- Silva, Patricio. 2016. «“A Poor but Honest Country”: Corruption and Probity in Chile», *Journal of Developing Societies*, 32 (2): 178-203. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0169796X15609712>.
- Stacey, Jeffrey y Berthold Rittberger. 2015. «Dynamics of Formal and Informal Institutional Change in the EU», *Journal of European Public Policy*, 7 (37): 854-883. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/1350176032000148342>.
- Strauss, Anselm y Juliet Corbin. 2002. *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Antioquia: Editorial Universidad de Antioquia.
- Surel, Yves y Javier Sánchez. 2008. «Las políticas públicas como paradigmas», *Estudios Políticos*, 33: 41-65
- Tsebelis, George. 1995. «Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism», *British Journal of Political Science*, 25 (3): 289-325. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0007123400007225>.
- Valenzuela, Arturo. 1994. «Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile», en Juan Linz y Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Villena-Oliver, Andrés y Bernabé Aldeguer-Cerdá. 2017. «La importancia de los gobernantes invisibles en la democracia. Un estudio de la estructura de poder latente de dos Gobiernos en España (2004 y 2012)», *Revista Española de Ciencia Política*, 45: 67-94. Disponible en: <https://doi.org/10.21308/recp.45.03>.

Waylen, Georgina. 2014. «Informal Institutions, Institutional Change, and Gender Equality», *Political Research Quarterly*, 67 (1): 212-223. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1065912913510360>.

Presentado para evaluación: 17 de julio de 2018.

Aceptado para publicación: 24 de febrero de 2020.

JOAQUÍN ROZAS-BUGUEÑO

jirozas@uc.cl

Magíster en Sociología y Cientista Político, ambos grados de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente es profesor a tiempo parcial del pregrado de Administración Pública de la Universidad Alberto Hurtado y del pregrado de Ciencia Política de la Universidad de Chile.

MARÍA PÍA MARTIN-MÜNCHMEYER

mpmartin@dii.uchile.cl

Doctora en Políticas Públicas por la Universidad Autónoma de Barcelona. En la actualidad es directora del Magister en Gestión y Políticas Públicas y académica de políticas públicas la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile.

Pensamiento federal español y otros estudios autonómicos

Juan J. Solozabal Echavarria. Madrid: Iustel, 2019, 606 pp.

Aúna el título de libro referencias a ambos análisis normativos sobre los objetos de estudio: el federalismo, de una parte, y el Estado autonómico (EA), de otra. Al respecto, podríamos seguir preguntándonos: ¿es posible insistir en la naturaleza federalizante del sistema español tras cuarenta años constitucionales autonómicos de descentralización y autogobierno? Para el redactor de la presente recensión, ese era el propósito inicial de los padres constitucionales, pese a que no fuesen plenamente conscientes de tal enfoque y sus consecuencias (Moreno, 1997). O simplemente que no hubieran dispuesto de los recursos de poder para hacer funcional el complejo entramado institucional que pergeñaron durante la Transición democrática. Ahora algunos jóvenes *millenials* no solo desprecian los hitos alcanzados por los políticos de la época, sino que reinterpretan el pasado acusando a los protagonistas de aquella época sin parangón en la historia política de España como responsables de la actual desestructuración, el centrifugismo, el retorno del trágala centralista o la oligopolización de la política a través de los poderes económicos identificados icónicamente con el IBEX-35. Sea como fuere, el caso español se mantiene como faro comparativo en los estudios internacionales sobre el acomodo entre unidad y diversidad en los diversos sistemas federales que gobiernan un 40 % de la población mundial (Moreno y Colino, 2010). El valor que las densas páginas del libro aquí recensionado aportan en el caso español es el de ocuparse no solo de las claves interpretativas del pasado, sino el de ofrecer reflexiones para un improbable, pero deseable, futuro federal de la *piel de toro*.

El profesor Solozabal Echavarria es un reputado constitucionalista de larga trayectoria académica. Catedrático en la Universidad Autónoma de Madrid, el autor confiesa en la nota introductoria que el volumen es una posterior consecuencia de un anterior texto (*Tiempo de reformas*) publicado hace una docena de años y que incluía análisis «[...] sobre el derecho vivo que es el derecho autonómico» (p. 19). De ahí deriva la importancia que se concede en el texto al seguimiento de la jurisprudencia constitucional o la atención al funcionamiento de las instituciones de EA, particularmente las relativas al Senado y al procedimiento legislativo. El volumen, por tanto, es compilatorio de diversos trabajos realizados por el autor a lo largo de los últimos años y en el que se presta atención al seguimiento de la jurisprudencia constitucional y a

las dificultades de funcionamiento institucional del EA, con referencias a las insuficiencias de las instituciones de nuestro Estado, especialmente las relativas al Senado y el procedimiento legislativo en general.

Frente a otros trabajos recientes que tienen al EA como sujeto de estudio, defiende Solozabal la legitimidad y oportunidad de la reforma constitucional, pero especialmente la necesidad de determinar cuáles son los aspectos del tratamiento territorial necesitados de reforma. Piensa que se debe explorar lo que el autor califica de constitución de conversación y de fe organizativa (Levinson, 1988); o, en otras palabras, de las bases espirituales de la articulación y el soporte nacional de la Constitución española de 1978. Como premisa operativa, el autor sostiene que la reforma constitucional, llevada a efecto en clave federal, debería incrementar la importancia del pluralismo territorial en la misma.

El volumen se divide en dos partes, que incluyen cuatro y tres capítulos respectivamente. A su vez, cada capítulo incorpora varias contribuciones que se ocupan de temas que inciden en el contexto analítico de cada capítulo. Así, en la parte primera del libro, el capítulo 1 incluye ocho secciones con entidad propia que, no obstante, responden a cuestiones relativas al conjunto del *estado de la cuestión*, tales como el Tribunal Constitucional (TC) y el EA, o a algunos temas sobre este último, como la endeblez ideológica y análisis de la aportación doctrinal del TC en la sentencia 31/2010 sobre el Estatuto Catalán y su deriva centralizadora. Se realizan, asimismo, consideraciones puntuales sobre los derechos estatutarios; por ejemplo, sobre la dependencia constitucional del Estatuto de la Comunidad Foral de Navarra. La sentencia sobre el Estatuto de Cataluña concita el examen de ejemplos de lo que pudiera considerarse una *actitud comprensiva* (consultas populares, financiación o Administración autonómica) o una *posición crítica* (inmigración y pronunciamientos anulatorios). Tras detenerse en el análisis de la ofensiva soberanista catalana ante el TC, la propia sentencia del Tribunal y el derecho a decidir del pueblo catalán (STC 42/2014), el autor concluye el primer capítulo del volumen con un comentario de la Sentencia 31/2015 sobre consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana.

El segundo capítulo se concentra en tres cuestiones en los márgenes del EA, entre los cuales se analizan los problemas constitucionales del Régimen Local como conflictos entre normas tras las reformas estatutarias. A continuación, se analiza el blindaje foral con un comentario de la Ley Orgánica 1/2010. Se presta atención, en la última sección de este capítulo, a las relaciones entre la Constitución, la LOFCA y los estatutos de autonomía, con una particular atención a la cuestión de la financiación como aspecto clave de la reforma del Estatuto catalán. El tercer capítulo se concentra en la dimensión institucional del EA, atendiendo en particular al Senado y su reforma constitucional como órgano de integración institucional y cámara de registro y articulación territorial del Estado. En la segunda sección se avanzan propuestas para la mejorable tramitación de las leyes en la Cámara Alta. Se concluye el capítulo con algunas observaciones al informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional y, entre otros, los problemas que plantea el principio dispositivo en relación con la reforma estatutaria.

El capítulo cuarto versa sobre tres materias competenciales replanteadas: a) el modelo lingüístico como conjunto categorial específico, y la calificación correcta de la competencia lingüística como título general, horizontal —y eventualmente concurrente— autonómico; b) el derecho constitucional a la salud en el EA, con un oportuna disección respecto a los títulos competenciales de intervención, «implícitos o no específicos», y los títulos de intervención «explícitos», y c) las competencias sobre legislación civil y derecho foral, concluyendo con la clarificación competencial sobre el derecho civil, objeto de una hipotética reforma constitucional.

El primer capítulo de la parte segunda del volumen trata del pensamiento federal español contemporáneo y sus relaciones con el nacionalismo, remarcándose las aportaciones singulares de José Miguel Azaola (1972), Jordi Solé Tura (1985) y Gumerindo Trujillo (2006). La segunda sección analiza la cuestión territorial según Francisco Rubio Llorente (2012), que da paso en la tercera sección a un repaso del constitucionalismo entero de Manuel García Pelayo (1991) y a su visión del Estado como proyecto de racionalización política.

El segundo capítulo agrupa diversas contribuciones sobre las bases espirituales de la integración territorial. En su primera sección sobre la autodeterminación y el lenguaje de los derechos, el profesor Solozabal realiza disecciones sobre la autodeterminación como «derecho insoportable», preguntándose cuándo se procede en términos políticos con la separación. En la segunda sección, el examen se concentra en la fórmula España como «nación de naciones» en cuanto cláusula definitoria de identidad, introducida mediante reforma constitucional. En la tercera sección el autor realiza comentarios a los artículos 2 y 4 de la Constitución, analizando la autonomía de nacionalidades y regiones, y el principio de solidaridad. Una digresión sobre la constitucionalización de la bandera de España da pie al examen de las banderas autonómicas y sus problemas jurídicos. En la siempre latente dicotomía entre federalismo y nacionalismo en la constitución territorial española, el autor echa su *cuarto a espadas* en manera inequívoca: «[...] la respuesta del Estado autonómico al nacionalismo ha sido matizada: cabe el nacionalismo no soberanista y no cabe el nacionalismo independentista, mientras no se reforme el sistema institucional» (p. 467). Tras analizar la reforma constitucional desde ambas perspectivas, general y territorial, y fijar una atención particular en la reforma del Estatuto de Gernika, el profesor Solozabal reflexiona sobre un borrador de reforma de dicho Estatuto.

El postrer tercer capítulo de la parte segunda del libro se configura como un *cajón de sastre* sobre un variopinto conjunto de asuntos interrelacionados entre sí, buena parte de los cuales atañen a la reacción nacionalista frente a la homogeneización del Estado autonómico. El autor ha rescatado textos con entidad propia, pero que de alguna manera rozan temáticamente el propósito principal del libro y, muy comprensiblemente, no los ha querido *perder*. Así, se nos recuerda que el fuerismo no es soberanismo, al tiempo que se revisan las bases organizativas del Estado federal alemán y se repasan las constituciones de los *Länder* de la República Federal de Alemania o las concomitancias entre España y Suiza como expresiones de federalismos identitarios.

El soporte documental del libro queda reflejado en numerosas referencias bibliográficas de orientación para profundizar en los temas tratados y sus metódicos análisis. Empero, habría sido de mayor utilidad agruparlas en una sección final para mejor aprovechamiento de investigadores y lectores académicos. Su falta de estructuración temática es, seguramente, consecuencia del carácter compilatorio del volumen. En su afán por compilar textos afines, buena parte de ellos presentados en diversos encuentros científicos y académicos, el autor soslaya una labor de edición más acabada que el lector, a buen seguro, habría agradecido. Empero, su fortaleza argumentativa invita a un amplio sector de la ciudadanía interesado en la eventual transformación del Estado autonómico en un Estado federal. Tales lectores encontrarán estimulante la lectura de esta obra del profesor Solozabal Echavarría, la cual aporta claves interpretativas para acrecentar el conocimiento y el enfoque federalizante del entramado autonómico. Y ello pese a que en el momento de redactar estas líneas tal aspiración aparezca como ilusoria e irrealizable.

Referencias

- Azaola, José M. 1972. *Vasconia y su destino. La regionalización de España*. Madrid: Revista de Occidente.
- García Pelayo, Manuel. 1991. *Obras Completas*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Levinson, Sanford. 1988. *Constitutional Faith*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Moreno, Luis. 2008 (1997). *La federalización de España. Poder político y territorio*, 2.^a ed. Madrid: Siglo XXI.
- Moreno, Luis y César Colino (eds.). 2010. *Diversity and Unity in Federal Systems* (vol. VII, «A Global Dialogue on Federalism»). Montreal; Kingston; Londres; Ithaca, NY: McGill-Queen's University Press.
- Rubio Llorente, Francisco. 2012. *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, 3.^a ed. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Solé Tura, Jordi. 1985. *Nacionalidades y nacionalismos en España. Autonomías, federalismo y autodeterminación*. Madrid: Alianza Editorial.
- Solozabal, Juan J. 2008. *Tiempo de reformas: El Estado autonómico en cuestión*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Trujillo, Gumersindo. 2006. *Escritos sobre estructura territorial del Estado*. Madrid: Secretaría General del Senado.

LUIS MORENO

Instituto de Políticas y Bienes Públicos (CSIC)

Nacionalismo y federalismo. Una aproximación desde la teoría política

Ramón Máiz. Madrid, Siglo XXI, 2018, 503 pp.

Este libro de Ramón Máiz es una gran contribución teórica al estudio del fenómeno político moderno conocido como *federalismo plurinacional*. Como señala el autor, quiere estimular una discusión amplia con argumentaciones serias, «superando lugares comunes y reiterados malentendidos» (p. 20), sobre el papel que juega el binomio nacionalismo y federalismo en contextos de pluralidad nacional como España (Moreno, 2020). Este trabajo se suma a otros que han analizado la cuestión federal en España (López Basaguren y Escajedo, 2013; Aja, 2014; Caamaño, 2014; Oliver *et. al.*, 2014; Solozabal, 2014) y también a nivel internacional (Norman, 2006; Popelier y Sahadzic, 2019), con especial énfasis en la reflexión teórica sobre los argumentos utilizados para justificar la descentralización del poder en sociedades plurinacionales (Lluch, 2014; Grégoire y Jewkes, 2015). El libro, de gran densidad conceptual, está destinado a un público eminentemente académico. El autor advierte con sinceridad que su posición no es neutra; al contrario, reivindica que «la evaluación depende de la perspectiva normativa del evaluador» (p. 407), pero, hay que decirlo, la suya es una posición empírica y normativa sólida, bien argumentada, acompañada de conceptos originales —y controvertidos, como veremos—, que están contrastados en el mundo académico internacional.

El libro está compuesto por diez capítulos. Los cuatro primeros están centrados en la cuestión nacional en términos teóricos. Los cuatro capítulos siguientes analizan distintos escenarios históricos: el periodo constituyente de EE. UU. a finales del siglo XVIII, la elaboración de la primera Constitución española en 1812, la cuestión republicano federal en la España de la segunda mitad del siglo XIX y el fin del imperio austro-húngaro a principios del siglo XX. Finalmente, los dos últimos capítulos analizan la cuestión específica del término *federalismo plurinacional* a partir de las dos dimensiones en que habitualmente es analizado: la institucional y la emocional.

El primer capítulo estudia la obra de dos autores clave en la conformación del fenómeno nacional moderno: el francés Emmanuel-Joseph Sieyès y el alemán Johann Gottfried Fichte. El principal objetivo de este capítulo es mostrar que ambos autores, a pesar de sus diferencias, representan caminos distintos para llegar al mismo sitio: la defensa de lo que el autor denomina «nacionalismo monista»; esto es, la idea, asumida

acríticamente, de que un Estado moderno busca tener una nación política o la idea de que una nación aspira a tener un Estado. Son las dos caras de la misma moneda. En cierto modo, el debate entre ambos no cuestiona el monismo nacionalista dentro de un mismo país.

El capítulo segundo se centra en analizar críticamente uno de los grandes malentendidos del hecho nacional: la diferencia entre los conceptos de nación cívica y nación étnica. Argumenta de forma convincente que esta dialéctica es falsa porque la realidad empírica muestra que no existe ni ha existido nunca una nación cívica sin algún componente étnico-cultural. Máiz señala que el carácter cívico y étnico de las naciones son rasgos simbióticos y siempre se dan de forma simultánea. Utiliza un estudio de caso muy revelador: la respuesta de la Francia republicana y su ida de nación cívica ante la cuestión de la integración de su población inmigrante (pp. 123-135). Máiz considera que no es tan paradójico que Francia, que apela a los argumentos más fuertemente cívicos sobre la idea de pertenencia nacional, pueda desembocar en prácticas étnico-culturales sobre la forma de mostrar, ejercer y exigir dicha pertenencia. Al contrario, esta es precisamente la prueba de que ambos elementos están indisolublemente unidos. Tal vez cabría preguntarse si todas las naciones utilizan esa fusión cívico-étnica de la misma manera: ¿es posible que esta relación admita graduaciones: una simbiosis más «intensa» o más «tenue»? El ejemplo francés tal vez representa un ejemplo de simbiosis «intensa» entre lo cívico y lo étnico, pero no es seguro que todas las simbiosis entre lo cívico y lo étnico sean igual de intensas en todos los países.

El capítulo tercero se centra en analizar la relación entre nacionalismo y nación. Acorde con el modelo de «constructivismo realista» (p. 149) que Máiz ha defendido en toda su obra académica, rechaza la idea de que existan naciones prepolíticas y, con rotundidad, sostiene que «no son las naciones las que crean el nacionalismo, sino que son los nacionalismos los que crean las naciones» (p. 146). ¿Es posible una nación moderna sin nacionalistas? Esta pregunta es respondida de forma implícita: parece difícil. Para entender la cuestión nacional, por tanto, no hay que estudiar las naciones sino los nacionalismos. A su juicio, existen tres tipos teóricos de nacionalismos: el nacionalismo orgánico, el nacionalismo cultural y el nacionalismo pluralista (aquí los llamaremos nacionalismos 1, 2 y 3). El nacionalismo 1 tiene dificultades para articular la diversidad y apuesta por el dogmatismo comunitario, lo cual es poco compatible con los principios democráticos y los derechos individuales. El nacionalismo 2 es más acorde con los valores liberales porque integra la pluralidad identitaria en una misma idea nacional: es el nacionalismo que la gran mayoría de nacionalistas ha tratado de justificar como válido. El nacionalismo 3, por el contrario, es una versión extraña, todavía sin mucha concreción histórica ni perfiles definidos, tal como confiesa el autor, y a cuya explicación teórica dedica muy pocas páginas (pp. 172-176). Básicamente se diferencia del nacionalismo 2 en su pretensión de evitar la creación de una comunidad nacional monista, lo que se traduce en la diferencia entre la idea de una «nación plural» y la idea de una «comunidad política plurinacional» (p. 172). El matiz parece sutil, pero es una de las claves centrales de todo el libro. Para Máiz, un nacionalismo pluralista tipo 3 está orientado a la creación de una comunidad política distinta de la

idea de nación monista que hemos conocido desde Sieyès y Fichte. La gran pregunta es: ¿ha existido algo parecido alguna vez? ¿Es posible crear una comunidad política plurinacional que sea no monista? ¿Es posible un nacionalismo que aspire a una comunidad no monista? Máiz es consciente de la dificultad y en los siguientes capítulos intenta acercarse a distintas tentativas de lo que podría ser un nacionalismo pluralista o nacionalismo 3.

El capítulo cuarto está dedicado a describir el tipo de democracia más acorde con este modelo de nacionalismo pluralista. Máiz señala los dos rasgos de toda comunidad política moderna que suelen ser olvidados en la mayoría de las teorías: que a) son siempre incompletas, y b) son creadas siempre de forma endógena en función de los propios actores y del contexto. Tanto las versiones del nacionalismo liberal como los teóricos del republicanismo cívico o del patriotismo constitucional —todos ellos representantes del nacionalismo 2— tienden, según Máiz, a olvidar que las comunidades políticas difícilmente son monistas. Por tanto, «es preciso redefinir la nación como comunidad política plural en proceso, como síntesis siempre provisional y contestada de elementos culturales y cívicos» (p. 201). A mi juicio, no queda muy claro cómo es posible distinguir el nacionalismo 2 y el nacionalismo 3, salvo que asumamos que, en determinadas comunidades políticas como la española, lo que ocurre es que hay más de un nacionalismo político en disputa. En estos casos, hablar de *nación plural* o de *comunidad política plurinacional* es hablar teóricamente de cosas muy distintas. Una comunidad política no puede ser las dos cosas al mismo tiempo. Máiz señala acertadamente que los tres modelos clásicos de democracia (representativa, participativa y deliberativa) son válidos, pero tienen deficiencias importantes porque son demasiado monistas. Frente a estos tres modelos, apuesta por un modelo de democracia inclusiva que asume el riesgo de apostar por una comunidad no monista en términos nacionales, abierta a la negociación endógena y al conflicto más o menos sistémico. Máiz define la democracia inclusiva como la «acomodación activa y abierta de grupos nacionales frente a las perspectivas estáticas, especulares y escasamente deliberativas de las políticas del reconocimiento» (p. 226). Ciertamente, este modelo es complejo de implementar, pero, pese a la alta inestabilidad que implican sus condiciones de aplicación (pp. 227-228), es acaso el único posible a largo plazo en sociedades plurinacionales.

En los siguientes cuatro capítulos Máiz indaga en cuatro contextos históricos diferentes con el fin de encontrar algún rastro de algo que pueda parecerse a ese tipo de nacionalismo pluralista tipo 3 que tiene en mente. Para ello se sirve de la obra de cuatro autores (James Madison, Álvaro Flórez Estrada, Francesc Pi y Margall y Otto Bauer), a los que les une una concepción pluralista del hecho nacional o, dicho de otra manera, son autores recelosos del nacionalismo monista. El capítulo quinto, dedicado al periodo constituyente de EE. UU. y el papel de las reflexiones de James Madison, es iluminador. Máiz demuestra un fino conocimiento de este periodo histórico y de las tensiones filosófico-políticas que alumbraron el nacimiento político e institucional de EE. UU. Madison no solo fue un gran teórico —uno de los autores de *El Federalista*—, sino también un político activo que luchó para ver cumplido un determinado

modelo de país, diferente tanto del nacionalismo monista de Alexander Hamilton o John Adams como del modelo político de los antifederalistas. Según Máiz, Madison «no contempla la constitución de un gran Estado soberano ni un conjunto de Estados soberanos vinculados por tenuous e inestables lazos internos [...] quiere unidad y diversidad» (p. 246). Su modelo es el federalismo republicano, no el nacionalismo monista. Madison manifestó su oposición a una centralización excesiva del sistema financiero y militar del país, aunque los hechos históricos rápidamente le quitaron la razón. Asimismo, como resalta Máiz, es muy significativo que Madison no dedicara una sola línea en *El Federalista* al sistema judicial (p. 276), lo que demuestra su incomodidad a la hora de analizar los efectos, a su juicio negativos, que la excesiva preponderancia del sistema judicial podría tener sobre la acción política. Finalmente, en relación con el sistema político, Madison abogó desde el principio por un modelo que fuera más parlamentario que presidencial y que, sobre todo, otorgara a los estados un importante margen de poder frente a la Unión. El balance del modelo político madisoniano, que pretendía ser «ni nacional ni federal» (p. 271), ha tenido una plasmación limitada: a pesar del amplio sistema descentralizador, el nacionalismo en EE. UU. es hoy más monista que pluralista.

El capítulo sexto está dedicado a analizar el primer periodo constitucional en España que alumbró la Constitución de Cádiz de 1812, tratando de rastrear cómo operó en esa época el concepto de nación y la idea del reparto territorial del poder. Es un capítulo donde se explica cómo se fue gestando el concepto de nacionalismo monista dentro del liberalismo, así como el rechazo al proyecto federal en nuestro país. Máiz destaca que en este periodo hubo una voz que merecería ser recuperada, la de Álvaro Flórez Estrada, cuyo libro *Constitución para una nación española*, de 1810, supuso una interesante alternativa a la idea de país que se estaba fraguando. Flórez Estrada se coloca en una posición intermedia entre el nacionalismo monista liberal y el discurso foralista que defiende tradiciones y privilegios provinciales. Máiz afirma que su propuesta tuvo escasa calidad técnica y, pese a que Flórez Estrada eludió hacer una lectura de la nación española en clave monista y organicista (p. 315), tampoco se planteó reflexionar sobre la amplia diversidad étnico-cultural del país. Quizás a este análisis del primer constitucionalismo español faltaría añadir —algo que el profesor Máiz no resalta con suficiente contundencia— que uno de los problemas *nacionales* en la España de esa época fue la disputa entre los distintos nacionalismos monistas que había en juego. El nacionalismo monista de los liberales y los carlistas tenían proyectos políticos claramente opuestos, de la misma manera que hoy se enfrentan el nacionalismo monista español y los nacionalismos monistas periféricos. Si algo ha caracterizado históricamente a España no es la existencia de un nacionalismo monista reactivo a la descentralización política, sino la existencia simultánea de varios nacionalismos monistas en conflicto.

El capítulo séptimo está dedicado a uno de los autores españoles más relevantes que ha reflexionado sobre el hecho nacional y el federalismo: Francesc Pi y Margall. Máiz explica de forma ordenada los rasgos del pensamiento del autor catalán: la influencia temprana del anarquismo que ayudó a moldear su carácter ácrata (p. 324);

su republicanismo político, que le sirvió para criticar la forma monárquica (pp. 337-344); su defensa del federalismo, que le sirvió para criticar modelos homogeneizadores como el republicanismo jacobino francés (p. 343); la defensa del pacto federalista entre individuos y nacionalidades, que implica la renuncia al principio de autodeterminación unilateral (p. 353), etc. La imagen de Pi y Margall que presenta Máiz es adecuada para calificar a este pensador como un defensor de la plurinacionalidad en un tiempo histórico en que este concepto aún no existía. ¿Es Pi y Margall un nacionalista pluralista, tipo 3? Parece claro que no creía en el nacionalismo monista, pero tampoco está claro el tipo de nacionalismo práctico que inspira su obra *Las Nacionalidades*. De hecho, la sensación que trasmite el capítulo es que la noción margalliana de nacionalidad quedó solapada detrás de su concepto de federalismo. Pi y Margall fue un autor preocupado por el federalismo y la plurinacionalidad, pero no por ofrecer una propuesta pragmática de las estructuras políticas que debieran dar contenido a este ideal.

El capítulo octavo se centra en la caída del Imperio austrohúngaro, una estructura plurinacional que se desintegró para dar lugar a una multitud de comunidades nacionales a principios del siglo xx. Otto Bauer es el autor del cual Máiz se sirve para analizar críticamente esta época. Desde una perspectiva marxista heterodoxa, Bauer asume que la cultura nacional es «la cultura de las clases dominantes» (p. 377), pero rechaza contraponer una especie de «internacionalismo ingenuo» (p. 379). Los ciudadanos viven en comunidades dotadas de cultura e identidad y lo que hay que hacer no es renunciar a las naciones, sino resignificarlas: los territorios políticos son étnicamente heterogéneos y, por tanto, hay que fusionar el federalismo político y la autonomía nacional en una propuesta política de Estado federal de las nacionalidades (pp. 395-399). Más allá de las características concretas del formato institucional, lo importante en este capítulo es comprobar las reflexiones de Bauer, quien detecta con carácter premonitorio la tragedia que supone pasar de una comunidad plurinacional a una sociedad nacionalmente monista.

Tras este recorrido, los dos últimos capítulos condensan la propuesta del profesor Máiz a favor del federalismo plurinacional como la mejor fórmula política para un país como España. El capítulo noveno analiza el federalismo plurinacional desde la perspectiva institucionalista, y aquí su conclusión es clara: «Es un sistema no jerárquico basado en organizar una matriz horizontal multinivel o, mejor aún, multicéntrica de gobernanza» (p. 414). Máiz afirma que no existe una única manera de concebir formal e institucionalmente este sistema político. En el epígrafe clave de este capítulo, titulado «Federalismo plurinacional: ¿contrato o coordinación?», resume en dos frases el meollo de la cuestión: «Un contrato implica un intercambio de cumplimiento asegurado o, lo que es el mismo, un intercambio en el que siempre un agente externo, el poder judicial del Estado, debe garantizar su cumplimiento. El federalismo, sin embargo, consiste en la regulación institucional de una matriz de interacciones a largo plazo en la que los propios participantes contribuyen a su actualización y mantenimiento» (p. 432). Aquí se respira el mismo resquemor que Madison atribuía al

federalismo monista (*bring together*) tutelado judicialmente frente al federalismo plurinacional (*hold together*) tutelado por políticos.

Para Máiz, lo importante en el federalismo plurinacional no es la existencia de leyes y su obligado cumplimiento, sino la existencia de «actores legisladores» capaces de jugar el juego de la política con carácter abierto, flexible y contingente. Por ello, lo importante en dicho sistema político es analizar la «estructura de incentivos» (pp. 410-411) que permiten a los actores jugar entre las distintas opciones nacionalistas que conviven en un mismo espacio político. El autor es consciente de que este esquema institucional es «endémicamente inestable» (p. 413) porque tiene que luchar contra dos tentaciones: el afán centralizador y la existencia de deslealtad. En este punto, el autor es consciente de que el federalismo plurinacional admite distintas variantes. Tal vez hubiera sido deseable comparar cuáles son las diferencias entre un sistema federal y nuestro sistema autonómico porque la autonomía puede llegar a ser incluso más plurinacional que el propio federalismo (Lluch, 2014). Además, no todos estos modelos institucionales se inspiran endógenamente de la misma manera: no es lo mismo un federalismo plurinacional auspiciado por nacionalistas pluralistas que un federalismo plurinacional aprobado por una pluralidad de nacionalistas monistas que tienen pocos incentivos para dejar de serlo. Posiblemente, el primer escenario sería el ideal para un óptimo funcionamiento del sistema; el segundo, no. Como afirma el autor de forma autocrítica, «es preciso admitir que el federalismo plurinacional puede desembocar en un multicomunitarismo nacionalista, esto es, que las naciones federadas traten a sus minorías con la misma política asimilacionista y antipluralista que el Estado nacional en su día» (p. 437). Pero si el federalismo plurinacional es un modelo institucional que sirve únicamente para la convivencia de nacionalismos monistas, sin duda la estructura de incentivos resultará fallida.

Es por esta razón por la que el capítulo décimo con el que acaba el libro viene a complementar el anterior en un aspecto esencial: para Máiz, un federalismo plurinacional no puede sostenerse si no tiene ciudadanos con una cultura política acorde con dicho modelo. Se necesita una cultura federal, que es algo más que cultura cívica: es una «práctica de sentido, de horizontes de expectativas, de prácticas semióticas intersubjetivas» (p. 464), esto es, personas que ideológicamente apuesten por un nacionalismo federalista y pluralista. Señala que esta cultura política exige grandes dosis de adaptación, resiliencia y margen de experimentación. El tema de las emociones es un asunto crucial: analizar las emociones es imprescindible para conocer la viabilidad de un sistema federal plurinacional, qué sentimientos ayudan a consolidarla y cuáles contribuyen a su degradación, su menoscabo o su inviabilidad. Necesitamos, por tanto, más que cambios constitucionales y leyes bien diseñadas, «cambios constitucionales sin reformas, silencios constitucionales, silencios acordados» (p. 475) que permitan a esa comunidad política y a sus nacionalistas olvidarse de la aspiración de buscar una nación finalista, sustancial y monista. La gran duda que surge tras la lectura de este último capítulo es saber si esa cultura federal plurinacional debería ser exigible a todos los ciudadanos, a una gran parte o tal vez sea posible articularla estratégicamente «desde posiciones políticas de democracia republicana, socialismo democrático,

populismo de izquierdas o nacionalismo pluralista» (p. 495). Que los nacionalistas monistas —en España son legión— asuman, entiendan y sientan como propias las virtudes del nacionalismo pluralista es, sin duda, una de las grandes tareas para que el *federalismo plurinacional* pueda ser viable. ¿Es posible un país donde convivan nacionalistas monistas y nacionalistas pluralistas? ¿Cuál debería ser la proporción adecuada entre ambos para que un sistema federal plurinacional funcione a largo plazo? Sin duda, la lectura de este libro ayuda a comprender que en contextos federales plurinacionales esa cosa extraña llamada *nacionalismo pluralista*, pese a sus dificultades teóricas y prácticas, es algo que merece ser explorado.

Referencias

- Aja, Eliseo. 2014. *Estado autonómico y reforma federal*. Madrid: Alianza.
- Caamaño, Francisco. 2014. *Democracia federal. Apuntes sobre España*. Madrid: Turpial.
- Grégoire, Jean-François y Michael Jewkes. 2015. *Recognition and Redistribution in Multinational Federations*. Leuven: Leuven University Press.
- Lluch, Jaime. 2014. *Visions of Sovereignty. Nationalism and Accomodation in Multinational Democracies*. Philadelphia PA: University of Pennsylvania Press.
- López-Basaguren, Alberto y Leire Escajedo. 2013. *The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain*. Heidelberg: Springer-Verlag.
- Moreno, Carmelo. 2020. «The Spanish Plurinational Labyrinth. Practical Reasons for Criticising the Nationalist Bias of Others While Ignoring One's Own Nationalist Position», *Genealogy*, 4: 7-28.
- Norman, Wayne. 2006. *Negotiating Nationalism: Nation-Building, Federalism, and Secession in the Multinational State*. Oxford: Oxford University Press.
- Oliver, Joan, María Ballester, Vicente Calafell y Alberto Oehling. 2014. *El futuro territorial del estado español: ¿centralización, autonomía, federalismo o secesión?* Valencia: Tirant lo Blanch.
- Popelier, Patricia y Maja Sahadzic. 2019. *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism. Managing Multinationalism in Multi-tiered Systems*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Solozabal, Juan José. 2014. *La reforma federal. España y sus siete espejos*. Madrid: Biblioteca Nueva.

CARMELO MORENO

Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

Cuerpos marcados. Vidas que cuentan y políticas públicas

Silvia López y R. Lucas Platero (eds). Barcelona: Bellaterra, 2019, 260 pp.

Estrenando la primera década del siglo XXI, la antropóloga feminista Mari Luz Esteban decía que «el estudio del cuerpo como objeto central de las ciencias sociales [...] es un enfoque relativamente nuevo» para adentrarse a la política (2004: 23). Progresivamente, en un «contexto de emergencia del cuerpo» (Turner, 1994 en Esteban, 2004: 27), cada vez son más las prácticas investigadoras que se interesan por su heurística. Desde el *habitus* bourdiano (1972), pasando por el «cuerpo vivido» (Moi, 2002; Young, 2005), hasta los «cuerpos que importan» (Butler, 2002), la teoría crítica, social, política o filosófica encuentra en el cuerpo una estructura, a la vez, física y visible, incorporada y naturalizada con la que pensar los retos que afrontan las sociedades.

Aunque más tarde que otras disciplinas de las ciencias sociales y humanidades, la ciencia política también se ha sumado a esa dinámica, a menudo de la mano de la teoría política feminista, que lleva integrada una visión interseccional de las políticas públicas. Con ello, ha dado entrada a lo corporal y a la experiencia del cuerpo vivido como objeto de estudio en materia de políticas de democratización, políticas sociales o de salud (Young, 2000; Martínez-Palacios, 2017). Sin embargo, hasta finales de 2019 no se conocía en España un trabajo que agrupase las contribuciones de quienes han estudiado la heurística del cuerpo en este campo, ni que relacionase de forma explícita, desde el título mismo de la obra, el cuerpo con la producción de los productos fetiche de la disciplina: las políticas públicas.

Por ello, el libro *Cuerpos marcados. Vidas que cuentan y políticas públicas* de Silvia López y R. Lucas Platero supone una ventana de oportunidad para quien se dedique al campo de estudio del Estado, su Administración, sus productos e instrumentos; no solo desde la entrada foucaultiana del cuerpo, como era habitual hasta el momento, sino desde posiciones materialistas, funcionalistas o existencialistas. Con la metáfora interseccional de *cuerpo marcado*, quienes firman el libro nos recuerdan que «si el cuerpo es el principio de individuación también es el principio de socialización, esto es por las marcas en el cuerpo y la significación dada a las diferencias que construyen el mapa en una sociedad» en la que se inscriben las políticas públicas, estas actúan al estilo de una matriz tipográfica que nosotras/os mismas/os construimos (Martínez, 2007: 318).

En esa diversidad, algunos cuerpos aprenden que tienen que esconderse porque están marcados de una forma que les excluye de la acción pública, como invitan a pensar López y Platero. Por eso, en su libro buscan «contribuir a explorar un debate aún poco frecuente en el análisis de políticas públicas producido en el contexto español: un tipo de evaluación de la acción política que ponga en el centro del análisis el cuerpo, sus bienes y su sufrimiento» (p. 13). Así, en un contexto en el que «la importancia de ciertos elementos directamente relacionados con la cultura del cuerpo, el consumismo y su crítica, el poder creciente de la autoridad médica y la crítica feminista» (Esteban, 2004: 27), hablar sobre el cuerpo y hacerlo con el cuerpo en las políticas públicas es pertinente. La cuestión es cómo proceder. López y Platero nos ofrecen una posibilidad.

Con su metáfora de *cuerpo marcado* quienes participan de la obra colectiva introducen un pensamiento interseccional que orientan al estudio de las políticas públicas con objetivo de hacer vidas que merezcan ser vividas. Critican que estas políticas se organizan en función a un cuerpo equilibrado en todas sus formas y expresiones, equilibrado en aspecto (ni muy gordo, ni muy flaco), en color (ni negro, ni albino), en la expresión de su sexualidad, en la gestión de su maternidad, etc.

La hipótesis del trabajo colectivo es que «la acción política distribuye diferencialmente entre la población condiciones vitales como el acceso al sistema de salud, educación, etc. [...] la acción política se concreta en procedimientos administrativos que pueden tener la capacidad de violentarnos o humillarnos al refinar categorías como el binarismo de género» (p. 14). Esta hipótesis, que implica que las políticas públicas se orientan con procedimientos e instrumentos que muestran que todos los cuerpos se marcan en la producción de categorías de Estado, se explora con la metáfora del cuerpo marcado para, como toda teoría crítica, identificar dónde falla lo que hay y proponer soluciones para construir algo mejor, en este caso orientado a una vida sostenible y que merezca ser vivida.

La compilación de los trece capítulos se organiza en cuatro partes que recogen cuatro registros lingüísticos distintos: la conceptualización y teorización (parte 1), la explicación empírica sobre cómo las políticas públicas marcan los cuerpos y los cuerpos marcan las políticas públicas según estudios de investigación académica (parte 2), la explicación de la forma interseccional de experimentar las marcas que producen en el cuerpo de las políticas públicas a través del testimonio en primera persona (parte 3), y el diálogo al estilo socrático (parte 4). Así, en trece capítulos las autoras y autores dan forma a la metáfora de *cuerpo marcado* como forma concreta de una *praxis* interseccional para estudiar las políticas públicas. Quien se acerque a la obra verá que la organización de su estructura interna tiene cierta inercia deductiva en tanto que parte de aproximaciones normativas y conceptuales, pasa por su puesta en marcha en procesos de investigación —y en ese sentido propone formas de operacionalizar el *cuerpo marcado*—, y concluye con la narración, en primera persona, de vivencias cotidianas a través de la herramienta conceptual que da título a la obra.

Asimismo, la lectora o el lector comprobará que los capítulos son desiguales en su extensión, desde aportaciones de treinta páginas en las que se explican las fuentes

teóricas de la herramienta conceptual, a aportaciones de cuatro páginas que la ponen en acción. Esta diversidad en la naturaleza de los textos es, en sí misma, una aportación al campo del estudio de las políticas públicas, puesto que legitima tanto otras formas de escribir, vinculadas a la experiencia, como otras formas de evaluar las políticas públicas a través de metáforas y figuras retóricas (cf. «cuerpo marcado», «cuerpo torcido», etc.). El trabajo organiza sus distintas formas de acceder al conocimiento ordenando primero lo teórico y llegando a lo dialógico. Esta forma de organizar el texto, aunque se comprende, puede ir en contra del sentido que busca el trabajo de no jerarquizar la importancia de unas y otras entradas para explicar el mundo, ni de imponer una sola verdad.

Si nos adentramos en el contenido del libro veremos cómo en el capítulo primero, Burgos facilita pensar los cuerpos desde el feminismo butleriano y nos invita a reflexionar con las categorías de Butler sobre lo prometedores que son los géneros disidentes. Tomando en consideración la visión y experiencia vital de los cuerpos abyectos, se concluye que una política pública nace excluyendo porque propone un original que se presenta como unívoco y neutral. Siguiendo el planteamiento de Burgos, la vulnerabilidad a la que remite la exclusión nos permitiría abordar una serie de cuestiones en el diseño, la implementación o la evaluación de una política pública tales como «¿qué idea de vulnerabilidad maneja el agente decisor de las políticas orientadas a una vida que merezca ser vivida?», «¿qué cuerpo imagina?», «¿cómo es marcado posteriormente ese cuerpo por dicha política?» o «¿cómo se resiste ese cuerpo al proceso de etiquetado?».

Más adelante, utilizando la metáfora como herramienta para la *praxis* interseccional, Montenegro, Egaña y Pujol identifican, en el segundo capítulo, el *cuerpo marcado* como cuerpo de(s)generado. En su texto, destacan la importancia de las condiciones materiales en la «compra-venta» y construcción de identidades y anuncian que las «políticas públicas constituyen una herramienta para la gestión de los procesos de diferenciación» (pp. 65-67). Por eso, invitan a cambiar el foco en la evaluación de las políticas a los *sujetos torcidos* degenerados —en ese sentido la de *sujeto torcido* puede ser entendida como una figura derivada de la de *cuerpo marcado*—, que nos permiten ver las «lógicas particularistas que se desprenden del foco en la identidad» y «problematizar las trayectorias constitutivas de inclusiones y exclusiones de la acción pública para cuestionar los ordenamientos sociales sedimentados» (p. 74-75).

Con el mismo fin, Santoro ofrece, en el tercer capítulo, un estudio de la «distribución desigual de la mortalidad y del bienestar» (p. 88). Este capítulo es una puesta en marcha de la vulnerabilidad butleriana como instrumento de análisis. El autor estudia las políticas desde la vivencia de los *cuerpos marcados* por el VIH/sida. A través de «la marca del virus», identifica que los sistemas sanitarios se estructuran siguiendo tres lógicas —exclusión, normalización y medicalización— que facilitan la comprensión del procedimiento mediante el que se marcan los cuerpos, al tiempo que permite establecer paralelismos con políticas públicas de otros ámbitos (cf. de participación ciudadana, Martínez-Palacios, 2019).

En el cuarto capítulo, Artiaga Leiras, estudia la Ley 39/2006 de promoción de la autonomía personal y atención a personas en situación de dependencia (LAAD). Este

capítulo ilustra la *praxis* de la metáfora de *cuerpo marcado* y dibuja hasta dónde podemos llegar con ella en términos metodológicos para estudiar los «gobiernos terapéuticos de los asuntos públicos» (p. 129) porque explica los límites de la LAAP mediante los testimonios de personas que se relacionan con esta desde distintas posiciones —promotores de la acción pública, resistentes a los efectos de la ley, reproductores de cuestionarios y preceptos éticos y morales que la vehiculan—. En el quinto capítulo, Moscoso y Platero emplean los *cuerpos marcados* para estudiar las políticas públicas de salud sexual y reproductiva e interrupción voluntaria del embarazo (Ley 2/2010). Concretamente, analizan la intersección de diversidad funcional, género, maternidad y salud sexual, mostrando la heurística de esta forma de acceso a una política sostenible con la vida.

En el sexto capítulo, García pone de manifiesto la importancia que tiene el capital jurídico en el proceso de normalización y creación de etiquetas orientadas a conducir la vida de las personas. En este sentido, se pregunta «¿quién queda fuera del derecho?». Así, el autor explica cómo el régimen jurídico español marca las corporalidades trans* a partir de la importancia de los agentes médicos o de los lugares como los «registros como archivos de la verdad biológica» (p. 163), causando que todo el mundo no tenga una vida que merezca ser vivida. El autor es claro cuando dice que «la ley exige acomodar la apariencia externa del sujeto con su inscripción en el registro civil» (p. 165). Se trata de marcar a quien no se ajusta a la idea de BBVAh —blanco, burgués, varón, adulto/asfaltado y heterosexual (Orozco, 2017: 39)—, para lo que estudiar la *fuerza del derecho* es un imperativo.

León inaugura, con el séptimo capítulo, la tercera parte de piezas para el debate, que destacan por tener un estilo vivencial. Así, explica cómo las políticas de atención social a la maternidad guardan una idea de familia que no quiere ponerse en riesgo, y en la que la madre queda marcada por la familia heteronormal, al estilo de lo que representa la artista Catherine Opie en su obra *Self-Portrait/Cutting* (1993). Esta tercera parte recoge en su octavo capítulo la contribución de Rodó de Zárte, donde adopta la posición de evaluadora en primera persona de las políticas de reproducción asistida. Desde la experiencia de lesbiana, madre, activista, feminista y madre no gestante, ve cómo las prácticas institucionales naturalizadas marcan cotidianamente los cuerpos.

Sadurni, en el noveno capítulo, también proporciona un texto encarnado en el que estudia el *cuerpo marcado* desde la necropolítica *queer* y pregunta «¿qué forma de vida produce la Ley 11/2014? ¿Qué vida crea para las personas LGTBI? ¿Merece la pena ser vivida?» (p. 207). Con su texto, ofrece preguntas que pueden orientar la *praxis* interseccional en el diseño de políticas para la sostenibilidad de la vida. Igualmente, Tardón trae las palabras de Audre Lorde, en el décimo capítulo, para reflexionar sobre cómo el silencio sobre los cuerpos marcados no protege en el momento de hacer políticas *Otras*. En este capítulo, dar testimonio se presenta como un acto primero en la *praxis* interseccional. Así, se deduce que una evaluación de las políticas públicas que no recoja las vivencias de los individuos a quienes afecta carece de la información vital que permitirá ajustarlas y hacerlas inclusivas.

Por su parte, Cano Esteban nos recuerda en el undécimo capítulo que estudiar las políticas con la vida en el centro significa hacer otras preguntas que hoy pueden parecer

indiscretas, desplazadas, anecdóticas y dolorosas. Las políticas de salud mental es el ámbito en el que Cano ensaya la metáfora de *cuerpo marcado*, para criticar la abstracción con la que se juega al pensar en la persona enferma mental a través de instrumentos políticos que la estigmatizan (manuales, índices, listas de sintomatologías, etc.). Por eso, propone prácticas de investigación orientadas a la acción pública para una política *Otra*; por ejemplo, plantea estudiar los instrumentos en los que se basan estas políticas —para el caso, la evolución del *Manual diagnóstico y estadístico de los trastornos mentales* (desde 1952 hasta el 2013)—, y ver el modelaje que hace en los cuerpos.

Por su parte, Herrero cierre esta tercera parte con el duodécimo capítulo, en el que problematiza la ecodependencia y los límites del planeta en el momento de diseñar las políticas para una vida que merezca ser vivida. De su aportación se deduce que los *cuerpos marcados* hacen su cotidianidad en un mundo finito y limitado en recursos. Por eso, unas políticas sensibles requieren de un pensamiento reflexivo y crítico con la fantasía de que tenemos vidas infinitas en mundos infinitos. La vulnerabilidad está en el cuerpo y en la tierra, pero es una vulnerabilidad resistente. Por último, el libro colectivo concluye con el capítulo decimotercero, en el que se presenta una conversación entre Mayoko, López y Platero, donde insisten en que miremos al cuerpo para estudiar las políticas públicas, y lo ilustran con una forma de diálogo socrático en materia de inmigración.

López y Platero afirman en sus agradecimientos que esta obra colectiva pretende «visibilizar» la forma incorporada y encarnada de la acción pública. Pero quien se acerque a su lectura comprobará que aporta más que eso. Cada capítulo explora y pone en acción la heurística del *cuerpo marcado* como metáfora para una *praxis* interseccional. Por eso, este libro puede interesar a un público amplio, que va desde investigadoras/es en *praxis* feminista y políticas públicas, pasando por agentes técnicos especialistas en evaluación de políticas públicas, hasta activistas a favor de la lucha por la justicia social que buscan herramientas analíticas para su práctica diaria. En ese sentido, la obra tiene la virtud de ser una herramienta original para abrir líneas de trabajo en los campos académico, político, técnico y activista.

Referencias

- Bourdieu, Pierre. 1972. *Esquisse d'une théorie de la pratique*. Geneva: Droz.
- Butler, Judith. 2002. *Cuerpos que importan*. Buenos Aires: Paidós.
- Esteban, Mari Luz. 2004. *Antropología del cuerpo*. Barcelona: Bellaterra.
- Martínez-Palacios, Jone. 2017. *Innovaciones democráticas feministas*. Oñati: Dykinson.
- Martínez-Palacios, Jone. 2019. *El giro participativo neoliberal*. Manuscrito inédito, concurso plaza de titular de universidad UPV/EHU, 8 de noviembre 2019.
- Martínez, Ana Teresa. 2007. *Pierre Bourdieu. Razones y lecciones de una práctica sociológica*. Buenos Aires: Manantial.
- Moi, Toril. 2001. *What is a Woman? and Other Essays*. Oxford: Oxford University Press.

- Pérez Orozco, Amaia. 2017. *Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Young, Iris Marion. 2000. *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Young, Iris Marion. 2005. *On a Female Body Experience: Throwing like a Girl and Other Essays*. Oxford: Oxford University Press.

JONE MARTÍNEZ-PALACIOS

Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

La política siempre ha sido cosa de mujeres: elecciones y protagonistas en Chile y la región

Lucía Miranda Leibe y Julieta Suárez-Cao (eds.). Santiago: FLACSO-Chile, 2019, 142 pp.

El desarrollo de investigaciones que estudian la relación entre mujeres y política dentro del campo de la ciencia política es todavía incipiente. No obstante, gracias al desarrollo del institucionalismo feminista, ha empezado a instalarse la relevancia del género como categoría de análisis dentro del campo de la política (Waylen 1997). De este modo, la introducción de la variable género en estudios políticos produce un cambio de paradigma que permite el desarrollo de nuevas y más adecuadas preguntas y explicaciones para abordar viejos problemas. Situado en ese marco, el título del libro que aquí se recensiona no es casual: *La política siempre ha sido cosa de mujeres*. El nombre de esta obra colectiva se alza como una reivindicación de la participación histórica de las mujeres en política, y a su vez pone en evidencia las brechas persistentes que enfrentan las mujeres en la política latinoamericana, con el fin de asentar nuevos precedentes para esta relación presente y futura.

Los trabajos institucionalistas sobre mujeres y política que hasta los años setenta y ochenta del pasado siglo abordaban mayormente casos en Estados Unidos y Europa Occidental, han llegado a la región de Latinoamérica en las últimas décadas (Waylen 2010; Schwindt-Bayer, 2014). El principal detonante podría ser la aplicación de cuotas legales de género en diversos países de la región, entre los que Argentina es el primero en promulgar una ley de cupo en 1991. Ello ha abierto un debate sobre el papel que habían desempeñado las mujeres en las instituciones políticas a nivel nacional y subnacional. A partir de un diagnóstico de subrepresentación de las mujeres en la política latinoamericana, el debate se consolida entre las décadas de 1900 y 2000, y se implementan en varios países cuotas legales que ayudaron a revertir esta situación (Tula, 2015).

Estos estudios se han centrado mayormente en explorar las causas de la representación *descriptiva*¹ de las mujeres en el poder legislativo (Wägnerud 2009; Hinojosa y Franceschet 2012; Htun y Piscopo, 2014). No obstante, también se ha desarrollado una serie de investigaciones que indagan sobre la relación entre representación

1. Entendida como la presencia y número de mujeres en cargos políticos o espacios de toma de decisiones (Lovenduski, 2010).

descriptiva y *sustantiva*², al ahondar en *outcomes* políticos producidos por mujeres políticas. Las principales conclusiones a las que llegan es que la relación entre ambas dimensiones de la representación es probabilística en lugar de determinista (Childs y Krook, 2009) y, por ende, que las mujeres políticas podrían marcar la diferencia (Schwindt-Bayer 2006; Celis 2009; Barnes 2012; Celis y Erzeel, 2015).

Para el caso de América Latina destacan compilaciones como las de Donoso y Valdés (2007) y Ríos (2008), que estudian aspectos concretos de la participación de las mujeres en política, como la definición y la revisión de casos y resultados de la implementación de cuotas de género o detalles sobre el diseño y combinación de esta con otras instituciones, con el fin de lograr mejores resultados en términos de representación descriptiva y sustantiva. El libro que aquí se recensiona da continuidad al análisis de dichas cuestiones, indagando en ambas dimensiones de representación y generando, a su vez, novedosas aportaciones en este campo de la literatura. Esto se ilustra, en primer lugar, mediante la diversificación de las unidades de análisis que son objeto de los distintos capítulos: desde actores individuales como presidentas, primeras damas o diputadas hasta partidos políticos o sistemas electorales. Asimismo, la exploración de instituciones informales en el ámbito de los partidos políticos y en la toma de decisiones legislativas añade un elemento crucial del institucionalismo feminista, que considera que los aspectos *ocultos* de las instituciones políticas tienen consecuencias de género.

El libro consta de cinco capítulos, más una introducción y un epílogo. En la introducción, las editoras Lucía Miranda Leibe y Julieta Suarez-Cao realizan un mapeo general sobre la situación de invisibilización que han sufrido las mujeres en política, tanto desde un punto de vista teórico como práctico. Bajo el supuesto de que «sin mujeres no hay democracia», las autoras apuntan a describir de manera breve pero concisa ciertas desigualdades y desafíos que experimentan las mujeres en política —brechas financieras, administrativas y actitudinales—, y a la vez se realiza una rica problematización sobre cómo los análisis de ciencia política comúnmente han ignorado la variable de género en sus estudios al excluir a las mujeres de explicaciones relevantes.

Los primeros tres capítulos del libro estudian unidades de análisis diversas: presidentas, primeras damas y diputadas. En el primero, Reyes-Housholder aborda el rol de las presidentas mediante una comparación de la labor de Michelle Bachelet (Chile) y Dilma Rousseff (Brasil), que tiene por objeto contribuir a la discusión sobre actores políticos/as y promoción de agendas legislativas promujer. El estudio muestra que, si bien se trata de lideresas con bastantes similitudes, estas presentan diferencias en el uso de su poder legislativo en términos de avanzar en legislación en favor de las mujeres. Se concluye, entonces, que aunque el acceso de mujeres a la presidencia podría mejorar las vidas de las mujeres mediante la promoción de políticas promujer, su género no asegura lo anterior.

2. Entendida como la acción de los representantes en favor de los intereses de un grupo; en este caso, las mujeres como categoría social (Lovenduski, 2010).

En el segundo capítulo, Guerrero y Arana abordan la figura de las primeras damas en Latinoamérica desde los años noventa del pasado siglo. En él se evidencia que estas constituyen figuras políticas cada vez más importantes, al contar con mayor visibilidad y con un rol cada vez más político. Esto se materializa, según el análisis, en un aumento de la participación de primeras damas en política formal: hay un incremento de candidaturas legislativas y presidenciales posterior a su relevo del cargo. Este fenómeno constituye un precedente de las primeras damas como nueva unidad de análisis en el campo de mujeres y política.

En el tercer capítulo, Batlle y Roque estudian las trayectorias políticas de las diputadas chilenas en todas las elecciones celebradas desde la restauración de la democracia. Entre los objetivos del estudio está el desmitificar algunos estereotipos que se generan alrededor de las mujeres que entran en el legislativo: principalmente mitos sobre el mérito y su relación con los mecanismos de acción afirmativa. Si bien se asume que existe una serie de variables institucionales, sociales y estructurales que dificultan el acceso de las mujeres a la política, las autoras perciben un cambio en las trayectorias de las diputadas antes de la implantación de la cuota de género y después de ella. A su vez, encuentran que por regla general las diputadas llegan a sus cargos con experiencia política previa, específicamente de nivel nacional.

Los tres últimos capítulos del libro abordan la estructura e implementación de ley de cuotas en Chile, incluida en la reforma electoral de 2015, que deja atrás el sistema binominal y consolida un sistema electoral de representación proporcional moderado. El análisis de esta cuota del 40 % es sumamente relevante, ya que permitió en una elección aumentar la representación femenina en el legislativo del 15,8 % al 22 %.

Así, en el capítulo cuarto Arce explora el proceso político de adaptación y uso de la cuota por los partidos políticos chilenos. Mediante entrevistas a sus militantes, se exploran los mecanismos de selección de candidaturas, los métodos de formación y reclutamiento partidista y algunas dinámicas de la vida interna de los partidos. Con respecto a este último punto, la investigación da cuenta de la existencia de una división sexual del trabajo en los partidos políticos, que se erige como un elemento nuevo y prometedor para analizar. Considerando lo anterior, la principal conclusión de la autora consiste en «ir más allá de la presencia» y poner el foco en las condiciones de desventaja que aún enfrentan las mujeres en política, para así garantizarles buenas condiciones en el ejercicio de sus labores y ejercicio político.

En el quinto capítulo, Le Foulon y Suárez-Cao analizan los resultados de la primera aplicación de la ley de cuotas en Chile a la luz de la principal expectativa teórica de los mecanismos de acción afirmativa: aumentar la representación descriptiva de las mujeres. Entre los principales hallazgos se muestra un sesgo de género en términos de las tasas de éxito de las candidaturas, lo que favoreció a los hombres; pero a su vez se evidencia que en su mayoría las mujeres no fueron *arrastradas* por el voto de la lista, sino que obtuvieron altos porcentajes de votos. Las autoras también reflexionan sobre las debilidades del diseño institucional de la ley de cuotas con el fin de buscar futuras mejoras a esta herramienta. A pesar de los desafíos pendientes de la ley, los resultados de la primera aplicación de la norma les permite hablar de un «vaso medio lleno».

Por último, González Mahan aborda en el epílogo la importancia de los mecanismos de acción afirmativa en el proceso acelerador de paridad de género en instituciones de toma de decisión política. Este apartado cuestiona la idea de que las mujeres que acceden a cargos de elección popular gracias a la existencia de mecanismos de acción afirmativa carecen de legitimidad, enfatizando que los votos obtenidos por mujeres «las hacen ser elegidas y no *arrastradas*», y representan un porcentaje mayor que su proporción de escaños. Esto es considerado como un logro, teniendo en cuenta, por ejemplo, que las mujeres disponen de la mitad de aportaciones financieras para campañas que sus pares hombres. En resumen, se realiza un balance positivo del funcionamiento y resultados de la primera aplicación de la cuota de género y se presentan expectativas para implementar estos mecanismos aceleradores de paridad en otro tipo de cargos de elección popular.

La política siempre ha sido cosa de mujeres constituye una aportación innovadora en lo que concierne al tema de mujeres y política. No solo es una potente herramienta que aporta una mirada general del campo latinoamericano, sino que, además, a través de la conjugación entre teoría y análisis empírico ayuda a realizar un diagnóstico fidedigno de este. Si bien sus capítulos son diversos, están bien articulados en torno a la relevancia otorgada a la variable género, que se presenta como indispensable para entender la variación de los fenómenos políticos que se estudian.

Además de su coherencia, destaca su diversidad metodológica, que incluye análisis de campañas presidenciales y sus electorados; clasificación y evaluación de legislación promujer impulsada por el Ejecutivo; análisis de trayectorias políticas de diputadas y primeras damas; indagación en procesos políticos como el diseño y negociación de una cuota de género; entrevista con militantes de partidos políticos; evaluación de mecanismos de selección de candidaturas y, finalmente, análisis de resultados electorales. Todas estas técnicas de investigación ofrecen una riqueza epistemológica para la comprensión de los fenómenos de estudio y a la vez nos inspiran en miras de futuras investigaciones.

Sin perjuicio de lo anterior, el libro carece de una síntesis que logre una reflexión final de los contenidos revisitados en sus diversos capítulos. Esto no solo hubiese ayudado a ordenar ideas centrales, sino también a referirse a los desafíos que quedan pendientes para el campo de estudio. Dentro de ellos podemos mencionar algunos como los siguientes: abordar el rol de las mujeres políticas en el poder ejecutivo, como ministras de Estado; indagar sobre la distribución de poder —cargos— en el poder legislativo, como en la conformación y carácter de las comisiones que las mujeres integran, o estudiar el rol, funciones y desafíos de las mujeres políticas en la arena subnacional. A su vez, sería adecuado indagar en la relación entre mujeres y medios de comunicación, con un énfasis en contextos de campañas electorales, y de la forma en que los últimos retratan a las primeras. También sería importante referirse a la relación entre mujeres políticas y movimientos sociales y, en particular, con movimientos feministas, lo que respondería a una inquietud creciente debido al contexto actual latinoamericano. Por último, sería oportuno continuar indagando en la estructura interna de los partidos políticos, en concreto observar la distribución de cargos de poder en ellos, y fijar la atención en la división sexual del trabajo.

En resumen, *La política siempre ha sido cosa de mujeres* constituye un precedente y desafío de responsabilidad ética para el estudio del ejercicio político de las mujeres y, por ende, de la democracia. El libro materializa un nuevo prisma para observar, investigar y evaluar la relación de las mujeres con la política en un contexto latinoamericano y, a la vez, constituye una herramienta crucial de visibilización del rol de las mujeres en política y su profunda contribución democrática. Por esto, sumado a su aportación teórica y empírica en el campo de mujeres y política, el libro se erige como lectura obligada para quienes quieran iniciarse y conocer la situación de las mujeres en la política latinoamericana, con el objetivo de vislumbrar brechas y desafíos pendientes.

Referencias

- Barnes, Tiffany. 2012. «Gender and Legislative Preferences: Evidence from the Argentine Provinces», *Politics and Gender*, 8: 483-507. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1743923X12000505>.
- Celis, Karen. 2009. «Substantive representation of women (and improving it): what it is and should be about?», *Comparative European Politics*, 7 (1): 95-113. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/cep.2008.35>.
- Celis, Karen y Silvia Erzeel. 2015. «Beyond the Usual Suspects: Non-Left, Male and Non-Feminist MPs and the Substantive Representation of Women», *Government and Opposition*, 50 (1): 45-64. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/gov.2013.42>.
- Childs, Sarah y Mona L. Krook. 2009. «Analysing Women's Substantive Representation: From Critical Mass to Critical Actors», *Government and Opposition*, 44 (2): 125-145. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2009.01279.x>.
- Donoso, Alina y Teresa Valdés. 2007. *Participación política de las mujeres en América Latina*. México DF: ALOP.
- Hinojosa, Magda y Susan Franceschet. 2012. «Separate but not Equal: The Effects of Municipal Electoral Reform on Female Representation in Chile», *Political Research Quarterly*, 65 (4): 758-770. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1065912911427449>.
- Htun, Mala y Jennifer Piscopo. 2014. *Women in Politics and Policy in Latin America and The Caribbean*. CPPF Working Papers on Women in Politics, 2. Nueva York: Social Sciences Research Council.
- Lovenduski, Joni. 2010. «The dynamics of Gender and Party», en Mona L. Krook y Sarah Childs (comps.), *Women, Gender and Politics*. Nueva York: Oxford University Press.
- Ríos, Marcela. 2008. *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*. Santiago de Chile: Catalonia.
- Schwindt-Bayer, Leslie. 2006. «Still Supermadres? Gender and the Policy Priorities of Latin American Legislators», *Midwest Political Science Association*, 50 (3): 570-585. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2006.00202.x>.

- Schwindt-Bayer, Leslie. 2014. «Women's Representation in Latin American Legislatures; current challenges and new directions», *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 23 (2): 15-35.
- Tula, María Inés. 2015. «Mujeres y Política. Un panorama sobre la adopción de las cuotas de género y sus efectos en América Latina y Colombia», *Opera*, 16: 9-33. Disponible en: <https://doi.org/10.18601/16578651.n16.03>.
- Wängnerud, Lena. 2009. «Women in Parliaments: Descriptive and Substantive Representation», *Annual Review of Political Science*, 12: 51-69. Disponible en: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.053106.123839>.
- Waylen, Georgina. 1997. «Analysing Women in Politics of the Third World», *Review of Japanese Culture and Society*, 9: 1-14.
- Waylen, Georgina. 2010. «Comparative Politics of Gender: Limits and Possibilities», *Perspectives on Politics*, 8 (1): 223-231. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1537592709992805>.

FLORENCIA OLIVARES GONZÁLEZ
Pontificia Universidad Católica de Chile