



REVISTA DE

Estudios Políticos

HÉCTOR GHIRETTI

Aristóteles, *Política* 1288b. Un programa completo y sucinto para la ciencia política

MARTA CEREZO PRIETO, FRANCISCO JAVIER FRUTOS-ESTEBAN Y ANA BELÉN NIETO LIBRERO

¿Los estudiantes universitarios españoles aprueban los *nudges*? Fomento activo de políticas públicas y responsabilidad ciudadana

GASTÓN SOUROJON

Las trampas de la meritocracia. Un recorrido por los problemas más significativos que esconde el merecimiento

MARÍA LUZ MARTÍNEZ ALARCÓN Y MARÍA MERCEDES SANZ GÓMEZ

La política comercial europea desde el prisma constitucional del principio democrático. ¿Qué política comercial común queremos?

FLAVIA FREIDENBERG Y KAROLINA GILAS

Justicia electoral y representación política de las mujeres en México

MARÍA ANDREINA SALAS-BOURGOIN

La distribución territorial del poder político en Venezuela durante el período 1999-2015 y su manipulación para fines autoritarios

FRANZ XAVIER BARRIOS SUVELZA

El golpe que no fue. La última crisis estatal en Bolivia y los límites del concepto de golpe de Estado

RODRIGO ESPINOZA TRONCOSO

Flexibilidad constitucional y democracia: una revisión crítica a la teoría liberal. Explorando la experiencia de Uruguay, Venezuela y Chile

JOSÉ A. OLMEDA

Las trayectorias del capital de liderazgo de Rodríguez Zapatero, 2004-2011

FRANCISCO JAVIER ALARCÓN GONZÁLEZ

Explicando el activismo de los miembros de las organizaciones juveniles de los partidos políticos españoles. Entre la elección racional y los incentivos generales

191
NUEVA ÉPOCA

enero/marzo

2021

ARTÍCULOS



NOTAS BIBLIOGRÁFICAS



RECENSIONES

Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)
ISSN-L 0048-7694
Núm. 191, enero/marzo 2021

CONSEJO DE REDACCIÓN

Director

Juan José Solozabal Echavarría, Universidad Autónoma de Madrid

Secretario

Joaquín Abellán García, Universidad Complutense, Madrid

Vocales

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

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

CONSEJO ASESOR

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

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

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

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

La Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología (FECYT) ha renovado a la *REP* el certificado de «Revista Excelente» hasta el 13 de julio de 2021.

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

The Spanish Foundation for Science and Technology (FECYT) has renewed the journal *REP* its certificate of “Excellence” until the 13th of July, 2021.

REVISTA DE

Estudios Políticos

191

NUEVA ÉPOCA

enero/marzo

2021

ISSN-L 0048-7694

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9 - 28071 Madrid

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

Los contenidos de la REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS
están disponibles en acceso abierto en las direcciones:

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

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

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

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

SUSCRIPCIONES

Para suscribirse y adquirir números sueltos debe dirigirse a:

Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

Plaza de la Marina Española, 9 - 28071 Madrid (España)

Tel. (34) 91 4228 972/91 4228 973

email: suscripciones@cepc.es

<http://www.cepc.gob.es/tienda/c%C3%B3mo-comprar-una-revista>

- Suscripciones en papel: 53 €
- Número suelto en papel: 15 €
- Acceso electrónico gratuito

ISSN-L: 0048-7694

DOI: 10.18042/cepc/rep

NIPO: 091-20-026-9 (PAPEL)

NIPO: 091-20-028-X (HTML)

Depósito legal: M. 2426-1958

NIPO: 091-20-027-4 (PDF)

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



PAPEL RECICLADO
LIBRE DE CLORO

SUMARIO

Núm. 191, enero/marzo 2021

ARTÍCULOS

HÉCTOR GHIRETTI

Aristóteles, *Política* 1288b. Un programa completo y sucinto para la ciencia política 13-29

MARTA CEREZO PRIETO, FRANCISCO JAVIER FRUTOS-ESTEBAN Y ANA BELÉN NIETO LIBRERO

¿Los estudiantes universitarios españoles aprueban los *nudges*? Fomento activo de políticas públicas y responsabilidad ciudadana 31-57

GASTÓN SOUROJON

Las trampas de la meritocracia. Un recorrido por los problemas más significativos que esconde el merecimiento 59-80

MARÍA LUZ MARTÍNEZ ALARCÓN Y MARÍA MERCEDES SANZ GÓMEZ

La política comercial europea desde el prisma constitucional del principio democrático. ¿Qué política comercial común queremos? 81-108

FLAVIA FREIDENBERG Y KAROLINA GILAS

Justicia electoral y representación política de las mujeres en México 109-148

MARÍA ANDREINA SALAS-BOURGOIN

La distribución territorial del poder político en Venezuela durante el período 1999-2015 y su manipulación para fines autoritarios. 149-184

FRANZ XAVIER BARRIOS SUVELZA

El golpe que no fue. La última crisis estatal en Bolivia y los límites del concepto de golpe de Estado. 185-214

RODRIGO ESPINOZA TRONCOSO

Flexibilidad constitucional y democracia: una revisión crítica a la teoría liberal. Explorando la experiencia de Uruguay, Venezuela y Chile. 215-245

JOSÉ A. OLMEDA

Las trayectorias del capital de liderazgo de Rodríguez Zapatero, 2004-2011 247-286

FRANCISCO JAVIER ALARCÓN GONZÁLEZ

Explicando el activismo de los miembros de las organizaciones juveniles de los partidos políticos españoles. Entre la elección racional y los incentivos generales 287-321

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

ISABEL FERNÁNDEZ ALONSO Y QUIQUE BADIA MASONI

Políticas de medios y clientelismo: beneficiarios de las campañas de publicidad institucional de la Generalitat de Cataluña (2007-2018) 325-346

RECENSIONES

MANUEL ALCÁNTARA, MERCEDES GARCÍA MONTERO Y CRISTINA RIVAS PÉREZ (eds.): *Politics and political elites in Latin America. Challenges and trends*, por Aldo Adrián Martínez-Hernández. . . 349-351

MANUEL ARIAS MALDONADO: *Nostalgia del soberano*, por Jose Andrés Fernández Leost 351-357

ANNA CABALLÉ: *Concepción Arenal: la caminante y su sombra*, por María Luisa Balaguer Callejón. 357-364

MARÍA ESPERANZA CASULLO: *¿Por qué funciona el populismo? El discurso que sabe construir explicaciones de un mundo en crisis*, por Mariana Sendra 364-367

JOSU DE MIGUEL BÁRCENA: *Justicia constitucional y secesión. El caso del proceso soberanista catalán*, por Amir Al Hasani Maturano. . . 367-371

COLABORAN 373-378

TABLE OF CONTENTS

Issue 191, January/March 2021

ARTICLES

HÉCTOR GHIRETTI

Aristotle, *Politics* 1288b. A brief and complete program for the Political Science. 13-29

MARTA CEREZO PRIETO, FRANCISCO JAVIER FRUTOS-ESTEBAN AND ANA BELÉN NIETO LIBRERO

Do Spanish university students support nudges? Active promotion of public policies and citizen responsibility. 31-57

GASTÓN SOROUJON

The traps of meritocracy. A tour of the most significant problems that hide the merit. 59-80

MARÍA LUZ MARTÍNEZ ALARCÓN AND MARÍA MERCEDES SANZ GÓMEZ

European trade policy from the point of view of the democratic principle. What common trade policy do we want? 81-108

FLAVIA FREIDENBERG AND KAROLINA GILAS

Electoral justice and women's political representation in Mexico 109-148

MARÍA ANDREINA SALAS-BOURGOIN

Territorial politics in Venezuela (1999-2015) and its handling for authority purposes 149-184

FRANZ XAVIER BARRIOS SUVELZA

The coup that wasn't. The last Bolivian state crisis and the limits of the concept of Coup d'État 185-214

RODRIGO ESPINOZA TRONCOSO

Constitutional flexibility and democracy: A critical review of liberal theory. Exploring the experience of Uruguay, Venezuela and Chile 215-245

JOSÉ A. OLMEDA
Rodríguez Zapatero's leadership capital trajectories, 2004-2011 247-286

FRANCISCO JAVIER ALARCÓN GONZÁLEZ
Explaining the activism of the members of the youth sections
of Spanish political parties. Between rational choice theory and
general incentives model 287-321

BIBLIOGRAPHIC NOTES

ISABEL FERNÁNDEZ ALONSO AND QUIQUE BADIA MASONI
Media policies and clientelism: Beneficiaries of the institutional
advertising campaigns of the Generalitat of Catalonia (2007-
2018) 325-346

BOOK REVIEWS

MANUEL ALCÁNTARA, MERCEDES GARCÍA MONTERO AND CRISTINA
RIVAS PÉREZ (eds.): *Politics and political elites in Latin America.
Challenges and trends*, by Aldo Adrián Martínez-Hernández . . . 349-351

MANUEL ARIAS MALDONADO: *Nostalgia del soberano*, by Jose An-
drés Fernández Leost 351-357

ANNA CABALLÉ: *Concepción Arenal: la caminante y su sombra*, by
María Luisa Balaguer Callejón 357-364

MARÍA ESPERANZA CASULLO: *¿Por qué funciona el populismo? El
discurso que sabe construir explicaciones de un mundo en crisis*, by
Mariana Sendra 364-367

JOSU DE MIGUEL BÁRCENA: *Justicia constitucional y secesión. El caso
del proceso soberanista catalán*, by Amir Al Hasani Maturano 367-371

CONTRIBUTORS 373-378

COLABORAN

HÉCTOR GHIRETTI

Investigador del Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales — Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (INCIHUSA-CONICET), Argentina. Profesor de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Cuyo (UNCu), Argentina. Líneas de investigación y docencia: Historia de las Ideas Políticas y Filosofía Política. Autor de libros, capítulos y artículos de su especialidad. Columnista político.

MARTA CEREZO PRIETO

Marta Cerezo Prieto es investigadora en formación en la Universidad de Salamanca a través de la ayuda para contratación predoctoral de la Junta de Castilla y León, cofinanciada por el Fondo Social Europeo. Es doctoranda en el Programa de Doctorado en Formación en la Sociedad del Conocimiento de la Universidad de Salamanca y miembro del Grupo de Investigación Reconocido 'Diversitas: políticas públicas en defensa de la inclusión, la diversidad y el género'. Graduada en Comunicación Audiovisual y en posesión del Máster en Investigación en Comunicación Audiovisual por la Universidad de Salamanca, por el que recibió el Premio Extraordinario del Curso 2015-2016. Sus líneas de investigación giran en torno a la psicología de los medios, la comunicación para la sostenibilidad, el marketing social y los nuevos retos de la administración pública en materia comunicativa.

FRANCISCO JAVIER FRUTOS-ESTEBAN

Francisco Javier Frutos-Esteban es profesor titular en el Área de Comunicación Audiovisual y Publicidad, en la Facultad de Ciencias

Sociales de la Universidad de Salamanca. Ha sido Director del Máster Universitario en Investigación en Comunicación Audiovisual y del MBA en Empresas e Instituciones Culturales (Universidad de Salamanca & Fundación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón). Sus líneas de investigación integran la historia y arqueología de la comunicación, la fotografía y la psicología de los medios. Ha publicado siete monografías como autor principal, treinta artículos científicos y cuarenta capítulos de libros, en su mayoría, publicados en revistas de amplia difusión internacional —incluidas en WOS o SCOPUS— o en editoriales que se hallan entre las primeras del Scholarly Publishers Indicators (SPI). Ha sido investigador principal (PI) de cuatro proyectos financiados y colaborador de nueve más.

ANA BELÉN NIETO LIBRERO

Licenciada en Matemáticas y Diplomada en Estadística en el año 2006 por la Universidad de Salamanca. Máster en «Análisis Avanzado de Datos Multivariantes» en el año 2013 y Doctor en Matemáticas en el año 2015. En la actualidad, profesora del Departamento de Estadística de la Universidad de Salamanca y antigua profesora de la Escuela Universitaria de Relaciones Laborales de Zamora. Ha publicado 20 artículos en revistas de alto impacto. Investigador en proyectos de investigación subvencionados a nivel nacional e internacional. Ponente en cursos y congresos nacionales e internacionales.

GASTÓN SOUROUJON

Doctor en Ciencia Política, Magister en Sociología y Ciencia Política y Licenciado en Ciencia Política. Se desempeña como investigador adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET). Es docente de Teoría Política III y Teoría Política I, en la Universidad Nacional de Rosario y en la Universidad Nacional del Litoral. Sus campos de estudios son los imaginarios políticos, las derechas políticas y la teoría política contemporánea. Ha publicado libros: *El peronismo vuelve a enamorar. La articulación de un imaginario político durante el gobierno de Menem y Los nuevos rostros de la derecha en América Latina*. Así como numerosos artículos científicos en prestigiosas revistas.

MARÍA LUZ MARTÍNEZ ALARCÓN

Profesora Titular de Derecho Constitucional en la UCLM. Investigadora principal de varios Proyectos de Investigación destacando: «Constitución y mercado en la crisis de la integración europea», Ministerio de Ciencia y Competitividad, «Democracia y solidaridad en las integraciones económicas», Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades. Estancias de investigación en centros extranjeros: Max-Planck Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (Heidelberg, Alemania); Instituto Cicu (Bologna, Italia); European Law Research Center (Universidad de Harvard, EE.UU.). Entre sus contribuciones destacan: «La independencia judicial» (tesis doctoral, 2004); «Cuota electoral de mujeres y Derecho Constitucional» (2007) por la que recibió el premio nacional de investigación Mujer y Derecho «Clara Campoamor»; «La política europea de protección internacional. Sistema Europeo Común de Asilo» (2018); y la dirección del libro «Constitucionalizando la Globalización» (2019).

M.^a MERCEDES SANZ GÓMEZ

Profesora Titular de Economía Aplicada en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Castilla-La Mancha en el campus de Albacete. Desempeña su labor docente en el ámbito de la economía pública y la economía pública europea en el Grado de Economía, y la gestión pública territorial en el Máster en Crecimiento y Desarrollo Sostenible, del que es coordinadora en la actualidad. Profesora invitada de la Universidad de Burdeos desde 1994 en la que es docente en programas de postgrado y colabora con el Grupo de Investigación en Economía Teórica y Aplicada (GRE-ThA). Sus líneas de investigación están vinculadas con las políticas europeas y la gestión territorial. Actualmente forma parte del grupo de investigación de la UCLM 'Constituciones e integraciones económicas' (DEMOS).

FLAVIA FREIDENBERG

Investigadora Titular «C» a Tiempo Completo Definitiva del Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la Universidad Nacional Autónoma de México; Profesora del Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales e integrante del Padrón de Tutores del Posgrado en Derecho

de la misma Universidad. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT (Nivel II). Doctora por la Universidad de Salamanca (2001) y Máster en Estudios Latinoamericanos (1999) por la misma. Periodista del Taller Escuela Agencia (1994) y Licenciada en Ciencia Política (1996) por la Universidad de Belgrano en Argentina. Coordinadora del «Observatorio de Reformas Políticas de América Latina», de la OEA e IJUNAM. Investigadora Principal del Proyecto «Reformas Electorales y Democracia en América Latina», PAPIIT-UNAM. Profesora de la Maestría en Estudios Electorales de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín, Argentina. Fundadora y Coordinadora de la Red de Politólogas — #NoSinMujeres, desde 2016.

KAROLINA GILAS

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Maestra en Ciencias Políticas por la Universidad de Szczecin, Polonia. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I (2019-2022). Profesora del Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la misma Universidad. Investigadora del «Observatorio de Reformas Políticas de América Latina» del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la Organización de los Estados Americanos. Investigadora Principal del Proyecto «Representación simbólica de las mujeres en América Latina», PAPIIT-UNAM. Es miembro de la Red de Politólogas — #NoSinMujeres.

MARÍA ANDREINA SALAS-BOURGOIN

Geógrafa, MSc en Ordenación del Territorio y Ambiente, Doctora en Ciencias Humanas, Profesora Asociado a Dedicación Exclusiva del Instituto de Geografía y Conservación de Recursos Naturales, Facultad de Ciencias Forestales y Ambientales, Universidad de Los Andes, Mérida-Venezuela. Desde hace más de 15 años se desempeña en el área de Planificación Regional y Desarrollo, con amplia investigación en materias de control territorial, ordenación del territorio, prospectiva territorial, distribución territorial del poder, legislación ambiental, desarrollo humano y calidad de vida, y política, gestión y conservación ambiental.

FRANZ XAVIER BARRIOS SUVELZA

Doctor en Planificación Urbana por la Universidad Técnica de Berlín y actualmente docente de la Facultad de Ciencias del Estado en la Universidad de Erfurt (Alemania). Se encuentra concluyendo su habilitación universitaria con el tema de «Democracia sin Estado de Derecho a la luz del nuevo constitucionalismo latinoamericano». Sus líneas de investigación son: teoría del Estado, democracia, constitucionalismo, comparado, descentralización y federalismo. Ha publicado trabajos en la *Revista Mexicana de Sociología*; *Territory, Politics and Government*; *Local Government Studies*; *International Political Science Review*, *International Journal of Public Administration*; *Revista española de Ciencia Política*, entre otras. Su última publicación (2020) fue en el *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart* (Tübingen).

JOSÉ A. OLMEDA

Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense (1984) con Premio Extraordinario (1986), es Catedrático de Ciencia Política y de la Administración, por Habilitación Nacional, en la UNED. Ha sido Research Scholar, en la Naval Postgraduate School (2007-8); el International Institute for Strategic Studies (2001), en la Texas A&M University (1995-6), en la University of Southern California (1987-8). Es Investigador Principal del Grupo de Estudios sobre Democracia, Instituciones y Políticas Públicas (GEDIP). Ha sido director de Gestión y análisis de políticas públicas editada por el INAP (2013-2020). Ha publicado, entre otros, *Ciencia y política, una aventura vital. Libro Homenaje a Ramón Cotarelo* (2016), *La democracia del siglo XXI. Política, medios de comunicación, internet y redes sociales* (2014), *Gobiernos y Administraciones Públicas en perspectiva comparada* (2013), *Las Administraciones Públicas en España* (2012; 2017); *Democracias frágiles: las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano* (2005).

FRANCISCO JAVIER ALARCÓN GONZÁLEZ

Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Granada (UGR, 2018). Recibió el premio a la mejor tesis doctoral (ex aequo) por la Asociación Española de Ciencia Política y una mención especial en el Premio Juan Linz de tesis doctorales del Centro de Estudios

Políticos y Constitucionales. Licenciado en Ciencia Política y Sociología (UGR, 2002) y en Investigación y Técnicas de Mercado (UGR, 2008). En la actualidad, es profesor ayudante doctor en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la UGR. Con anterioridad fue profesor de Marketing en el Departamento de Organización de Empresas, Marketing y Sociología de la Universidad de Jaén. Ha realizado estancias de investigación en la Universidad de Padua, en Science Po (Paris), Trinity College Dublín y University College Cork.

ISABEL FERNÁNDEZ ALONSO

Doctora en Ciencias de la Información por la Universidad Complutense de Madrid. Postdoctorado en la Universidad Libre de Bruselas. Experiencia docente en la Universidad Católica de Murcia, el Centro de Estudios Superiores Felipe II de Aranjuez, la Universidad Abat Oliba-CEU y la Universidad Ramon Llull. Actualmente es profesora titular en la Universidad Autónoma de Barcelona y directora del Grupo de Investigación en Estructura y Políticas de Comunicación Daniel Jones, reconocido como grupo de investigación consolidado por la Generalitat de Catalunya.

QUIQUE BADIA MASONI

Graduado en periodismo por la Universidad Ramon Llull, máster en Ciencia Cognitiva y Lenguaje por la Universidad de Barcelona y candidato a doctor en Filosofía por la Universidad Autónoma de Barcelona. Colaborador del Grupo de Investigación en Estructura y Políticas de Comunicación Daniel Jones y coordinador pedagógico en la asociación Verificat.

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

Temas de interés

La *Revista de Estudios Políticos* (REP) publica trabajos de investigación originales en castellano o inglés sobre Teoría de la Constitución, Teoría del Estado, Ciencia Política, Historia Política e Historia del Pensamiento Político.

Envío de originales

Los originales, que deberán ser inéditos, se harán llegar por correo electrónico a la dirección **evaluaciones@cepc.es**, consignando en el asunto del mensaje que se trata de un artículo destinado a la REP.

Es obligatorio enviar dos versiones: una **anonimizada** para facilitar la evaluación anónima del texto, y otra sin anonimizar.

Tipos de originales aceptados

- Artículos: trabajos de investigación originales, de carácter teórico o empírico. Tendrán una extensión máxima de 12 000 palabras, incluidas las notas y las referencias bibliográficas.
- Notas: información breve sobre hallazgos singulares o nuevas aportaciones resultado de proyectos de investigación o estudios en marcha. Su extensión no excederá las 7000 palabras, incluidas notas y referencias bibliográficas.
- Notas bibliográficas: reflexión crítica o discusión sobre una o varias publicaciones relacionadas con la temática de la revista.
- Reseñas: la REP no acepta reseñas no solicitadas. Agradece, por el contrario, sugerencias sobre libros para su reseña o reseña.

Números monográficos

La REP podrá publicar números dedicados a un tema de especial interés para la Ciencia Política, a propuesta del Consejo de Redacción o de investigadores que harán llegar sus propuestas a **evaluaciones@cepc.es**, y que siempre deberán ser aprobadas por dicho Consejo.

Formato

Los originales deberán llegar en formato Word o compatible, escritos a espacio y medio y en letra *Times New Roman* tamaño 12. La primera página incluirá el título, nombre del autor o autores, filiación académica, direcciones de correo ordinario y electrónico y teléfono de contacto, así como la indicación de quién es el autor destinatario de todas las comunicaciones con la revista. Se acompañará también un breve *curriculum vitae* del autor o autores, con una extensión máxima de 150 palabras.

Título

Los artículos y notas llevarán el título en español e inglés. Tendrá un marcado carácter informativo y reflejará fielmente el contenido del artículo. Debe evitar emplear palabras vacías e incluirá, dentro de lo posible, descriptores extraídos de tesauros de su especialidad. Debe evitarse el uso de abreviaturas, acrónimos, símbolos y fórmulas.

Resumen

Los artículos y notas irán precedidos de un breve resumen, en español e inglés. La extensión de la versión española debe estar comprendida entre 150 y 200 palabras, mientras que para las notas de investigación el límite se fija en 150. Su alcance debe ser estrictamente informativo y seguirá siempre la estructura *objetivos-métodos-resultados-conclusiones*. No puede incluirse en los mismos información que no figure en el texto del artículo. También deben evitarse palabras o expresiones poco significativas, perífrasis y frases excesivamente largas.

Descriptorios / Palabras clave

Se incluirá un máximo de diez descriptorios o palabras clave, en español e inglés. Para favorecer su normalización, se extraerán de tesauros y vocabularios normalizados, entre los que podemos citar *CSA Worldwide Political Science Abstracts Thesaurus* y el *International Bibliography of the Social Sciences (IBBS) Thesaurus*.

Tablas y gráficos

Todas las tablas y gráficos estarán numeradas con números arábigos correlativos tras la palabra «tabla» o «gráfico» (según el caso). Han de tener un título conciso que refleje su contenido, y en el pie debe citarse la fuente, aunque sean de elaboración propia, en cuyo caso se pondrá: «elaboración propia». Las imágenes habrán de enviarse incrustadas en el texto y también aparte en la versión original de la aplicación utilizada y en formato tif o jpeg, con una resolución de 300 píxeles/pulgada y un tamaño mínimo de 10 cm de ancho.

Proceso de publicación

El Consejo de Redacción de la REP decidirá la publicación de los trabajos sobre la base de dos informes de evaluación como mínimo, emitidos por sendos especialistas ajenos a la organización editorial de la revista, aplicándose el método doble ciego. La publicación podrá quedar condicionada a la introducción de cambios con respecto a la versión original motivada por el resultado de las evaluaciones. En este caso, el plazo máximo para incorporar las modificaciones y enviar de nuevo el original a la revista será de un mes. La decisión sobre la publicación no excederá de seis meses. Los autores de artículos aceptados para publicación podrán ser requeridos para la corrección de pruebas de imprenta, que habrán de ser devueltas en el plazo de una semana. No se permitirá la introducción de cambios sustanciales en las pruebas, quedando estos limitados a la corrección de errores con respecto a la versión aceptada.

Normas de citación

Notas

Se situarán a pie de página, numeradas mediante caracteres arábigos y en formato superíndice. Únicamente contendrán texto adicional y solo excepcionalmente citas bibliográficas, y en ningún caso incluirán referencias bibliográficas completas, que se incluirán al final del artículo.

Citas bibliográficas

Las **citas de libros y artículos** en el texto aparecerán preferentemente en el cuerpo del texto y no en notas a pie de página. Se harán indicándose entre paréntesis el apellido del autor en minúsculas, seguido del año y página de la publicación.

(Bourdieu, 2000: 31)

Los documentos con dos autores se citan por sus primeros apellidos unidos por «y».
(Newton y Norris, 2000)

Si se cita el trabajo de tres o más autores, es suficiente citar el primer autor seguido de *et al.*:
(Aguilar *et al.*, 2003)

Si se citan varios trabajos de un autor o grupo de autores de un mismo año, debe añadirse a, b, c... después del año:
(Johnson, 2012b)

Cuando el apellido del autor citado forma parte del texto del trabajo, debe indicarse siempre entre paréntesis el año y página(s) de la obra citada:

Como afirma Cascales (2010: 22)...

Bibliografía

Se incluirá al final de los artículos. Únicamente contendrá referencias citadas en el texto. Por tanto, queda expresamente prohibido incluir referencias adicionales. Se ordenará alfabéticamente por el primer apellido del autor y se seguirá el estilo APA (American Psychological Association).

Si se citan dos o más obras de un autor publicadas en el mismo año, se distinguirán por medio de una letra:

Maravall, J. A. (1966a). *Antiguos y modernos: la idea de progreso en el desarrollo inicial de una sociedad*. Madrid: Sociedad de Estudios y Publicaciones.

Maravall, J. A. (1966b). *De la Ilustración al Romanticismo: el pensamiento político de Cadalso*. Paris: Centre de Recherches de L'Institut d'Etudes Hispaniques.

En caso de que se cite una obra reeditada y se considere relevante la fecha de la primera edición, esta se indicará entre corchetes:

Maravall, J. A. (1981) [1963]. *Las comunidades de Castilla: una primera revolución moderna*. Madrid: Alianza Editorial.

A continuación adjuntamos ejemplos para las tipologías más usadas de documentos:

Monografías

— *Un autor*

Crouch, C. (2011). *The Strange Non-Death of Neoliberalism*. Cambridge: Polity.

— *Dos o más autores*

Anduiza Perea, E., Crespo, I. y Méndez Lago, M. (1999). *Metodología de la Ciencia Política*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

— *Libro en línea*

Sanmartín Cuevas, X. (2014). *Nuevas tecnologías, traen nuevas tendencias: viaje TIC con 80 entrevistas exclusivas*. Disponible en: <http://catalogo.ulima.edu.pe/uhtbin/cgiirsi.exe/6Yw1I-NoKGt/x/153460026/9>.

Capítulos de monografías

Zea, L. (2007). América Latina: largo viaje hacia sí misma. En D. Pantoja (comp.). *Antología del pensamiento latinoamericano sobre la educación, la cultura y las universidades* (pp. 125-138). México: UDUAL.

Artículos de revistas científicas

Miguel, E., Shanker, S. y Ernest, S. (2004). Economic shocks and civil conflict: an instrumental variables approach. *Journal of Political Economy*, 112 (4), 725-753.

— *Revistas electrónicas*

Pifarré, M. J. (2013). Internet y redes sociales: un nuevo contexto para el delito. *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*, 16, 40-43. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=78828864004>.

— *Revistas electrónicas con DOI*

Díaz-Noci, J. (2010). Medios de comunicación en internet: algunas tendencias. *El Profesional de la Información*, 19 (6), 561-567. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.3145/epi.2010.nov.01>.

Informes

— *Autor institucional*

Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía. (2004). *Eficiencia energética y energías renovables* (Informes IDEA. Boletín IDEA; 6). Madrid: IDEA.

— *Autor personal*

Caruso, J., Nicol, A. y Archambault, E. (2013). *Open Access Strategies in the European Research Area*. Montreal: Science-Metrix. Disponible en: http://www.science-metrix.com/pdf/SM_EC_OA_Policies.pdf.

Congresos

— *Actas*

Cairo, H. y Finkel, L. (coord.). (2013). *Actas del XI Congreso Español de Sociología: crisis y cambio. Propuestas desde la Sociología*. Madrid: Federación Española de Sociología.

— *Ponencias publicadas en actas*

Codina Bonilla, L. (2000). Parámetros e indicadores de calidad para la evaluación de recursos digitales. En *Actas de las VII Jornadas Españolas de Documentación (Bilbao, 19-21 de octubre de 2000): la gestión del conocimiento: retos y soluciones de los profesionales de la información* (pp. 135-144). Bilbao: Universidad del País Vasco.

— *Ponencias y comunicaciones en línea*

Durán Heras, M. A. (2014). Mujeres y hombres ante la situación de dependencia. Comunicación presentada en el seminario *Políticas públicas de atención a personas mayores dependientes: hacia un sistema integral de cuidados*. Disponible en: http://www.imserso.es/InterPresent2/groups/imserso/documents/binario/mujereshombres19_21 mayo.pdf.

Tesis

— *Publicadas*

Llamas Cascón, A. (1991). *Los valores jurídicos como ordenamiento material* [tesis doctoral]. Universidad Carlos III de Madrid. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10016/15829>.

— *Inéditas*

De las Heras, B. (2011). *Imagen de la mujer en el Fondo Fotográfico de la Guerra Civil Española de la Biblioteca Nacional de España. Madrid, 1936-1939* [tesis doctoral inédita]. Universidad Carlos III de Madrid.

Artículos y noticias de periódicos

Bassets, M. (2015). El Tribunal Supremo respalda la reforma sanitaria de Obama. *El País*, 25-6-2015. Disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2015/06/25/actualidad/1435242145_474489.html.

— *Sin autor*

Drogas genéricas. (2010). *El Tiempo*, 25-9-2015, p. 15.

Blogs

Escolar, I. (2015). El falso mito de que los emprendedores de Internet son la solución al paro. *Escolar.Net* [blog], 25-6-2015. Disponible en: http://www.eldiario.es/escolar/falso-empresas-Internet-solucion-paro_6_402519746.html.

Foros electrónicos, listas de distribución

Pastor, J. A. (2014). Aspectos prácticos para proyectos de datos abiertos en las administraciones públicas. *IWETEL* [lista de distribución], 31-1-2014. Disponible en: <http://listserv.rediris.es/cgi-bin/wa?A2=IWETEL;b361930a.1401e>.

DOIS

En el caso de que los trabajos en formato electrónico contengan DOI (*digital object identifier*), será obligado recogerlo en la referencia bibliográfica. Se hará del siguiente modo:

Murray, S. (2006). Private Polls and Presidential Policymaking. Reagan as a Facilitator of Change. *Public Opinion Quarterly*, 70 (4), 477-498. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1093/poq/nfl022>.

Derechos de autor

En el momento en que una obra es aceptada para su publicación, se entiende que el autor cede a la REP en exclusiva los derechos de reproducción, distribución y, en su caso, venta de su manuscrito para su explotación en todos los países del mundo en formato de revista de papel, así como en cualquier otro soporte magnético, óptico y digital.

Los autores cederán también a la REP los derechos de comunicación pública para su difusión y explotación a través de intranets, internet y cualesquiera portales y dispositivos inalámbricos que decida el editor, mediante la puesta a disposición de los usuarios para consulta *online* de su contenido y su extracto, para su impresión en papel y/o para su descarga y archivo, todo ello en los términos y condiciones que consten en la web donde se halle alojada la obra. A su vez, la REP autoriza a los autores de los trabajos publicados en la revista a que ofrezcan en sus webs personales o en cualquier repositorio de acceso abierto una copia de esos trabajos una vez publicados. Junto con esa copia ha de incluirse una mención específica de la REP, citando el año y el número de la revista en que fue publicado el artículo o nota de investigación y añadiendo, además, el enlace a la web de la REP.

Plagio y fraude científico

La publicación de un trabajo que atente contra los derechos de propiedad intelectual será responsabilidad de los autores, que serán los que asuman los conflictos que pudieran tener lugar por razones de derechos de autor. Los conflictos más importantes pueden darse por la comisión de plagios y fraudes científicos. Se entiende por **plagio**:

- a. Presentar el trabajo ajeno como propio.
- b. Adoptar palabras o ideas de otros autores sin el debido reconocimiento.
- c. No emplear las comillas u otro formato distintivo en una cita literal.
- d. Dar información incorrecta sobre la verdadera fuente de una cita.
- e. El parafraseo de una fuente sin mencionar la fuente.
- f. El parafraseo abusivo, incluso si se menciona la fuente.

Las prácticas constitutivas de **fraude científico** son las siguientes:

- a. Fabricación, falsificación u omisión de datos y plagio.
- b. Publicación duplicada.
- c. Conflictos de autoría.



ARISTÓTELES, *POLÍTICA* 1288B. UN PROGRAMA COMPLETO Y SUCINTO PARA LA CIENCIA POLÍTICA

Aristotle, *Politics* 1288b. A brief and complete program for the Political Science

HÉCTOR GHIRETTI

Universidad Nacional de Cuyo

hector.ghiretti@gmail.com

Cómo citar/Citation

Ghiretti, H. (2021).

Aristóteles, *Política* 1288b. Un programa completo y sucinto para la ciencia política.

Revista de Estudios Políticos, 191, 13-29.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.191.01>

Resumen

Entre las fundaciones que pueden atribuirse a Aristóteles en torno a la ciencia política es necesario situar la metodológica. La metodología de la ciencia política, a la que concibe esencialmente como ciencia práctica, puede encontrarse resumida en un breve pasaje al inicio del libro VI de *Política*. Nos proponemos hacer una aproximación interpretativa de la doble dimensión teórica y práctica de este texto en su carácter general, y muy particularmente de sus cuatro enunciados principales, que definen los contenidos fundamentales del saber político. Estos enunciados suponen una actualización del saber político a la fecha en que fueron formulados y anticipan su orientación realista y descriptiva que sería propia de los autores modernos. Este texto constituye una esclarecida definición del campo y los abordajes teóricos sobre lo político, lo que supone una profunda capacidad analítica que le permite conservar una vigencia incontestada a través de los siglos.

Palabras clave

Aristóteles; metodología; ciencia política; filosofía política; Platón; Maquiavelo.

Abstract

Amongst Aristotle's foundations of political science, methodology stands out for its particular relevance. One of his methodological considerations can be found in a brief passage at the beginning of *Politics*' book VI. Political science is presented as a practical science dominated by a theoretical tension. Our analysis focus on this constitutive tension and goes further on the four main statements of the fragment. These statements resume the political knowledge until Aristotle contributions and anticipate the realistic-descriptive orientations of modern political thinking. This fragment shows a stunning insight on the political science field and an analitical ability that perdures over the centuries.

Keywords

Aristotle; methodology; political science; political philosophy; Plato; Machiavelli.

SUMARIO

I. METODOLOGÍA EXPLÍCITA. II. EL MOMENTO PLATÓNICO DE LA CIENCIA POLÍTICA. III. EL MOMENTO ARISTOTÉLICO DE LA CIENCIA POLÍTICA, 1. IV. EL MOMENTO MAQUIAVELIANO DE LA CIENCIA POLÍTICA. V. EL MOMENTO ARISTOTÉLICO DE LA CIENCIA POLÍTICA, 2. VI. CONCLUSIÓN. *BIBLIOGRAFÍA.*

I. METODOLOGÍA EXPLÍCITA

Cuando se afirma que Aristóteles es el padre de la ciencia política usualmente se alude a los conceptos fundamentales que se contienen en su obra, a la modalidad descriptiva, analítica y narrativa que poseen sus escritos, en comparación con la estructura dialógica —y por eso *arcaica*— que puede verse en la obra de Platón. Hay una notable invención metodológica en la filosofía aristotélica en general y en su filosofía política en particular. Eso ha sido debidamente estudiado.

Los que no parecen tan objetualizados por la crítica son los textos en los que Aristóteles es *explícito* en torno al método de la ciencia política. Nos referimos a los textos iniciales del libro VI (IV). La invención metodológica no comparece solo en su praxis epistemológica: hay una articulación teórico-crítica, propiamente teórica, en torno al modo de acceder al conocimiento de la política.

Esta articulación teórico-crítica está resumida en un breve texto que posee cuatro enunciados principales. Como intentaremos mostrar, se trata de una completa síntesis metodológica, en la que se anticipan desarrollos de la ciencia política que solo tendrían lugar muchos siglos después:

Es evidente, por tanto, que también cuando se trata del régimen político corresponde a una misma ciencia considerar cuál es el mejor y qué cualidades debería tener para responder mejor a nuestros deseos si no existiera ningún obstáculo exterior, y qué régimen es adecuado a quiénes; porque para muchos es quizá imposible lograr el mejor, de modo que al buen legislador y al verdadero político no se les debe ocultar cuál es el régimen mejor en absoluto ni cuál es el mejor dadas las circunstancias, ni un tercero, el fundado en un supuesto previo, pues también debe poder considerar, en un régimen dado, cómo se estableció en un principio, y de qué modo, una vez establecido, podría conservarse más tiempo. Me refiero, por ejemplo, a una ciudad que no se gobierne por el régimen mejor, esté desprovista de los recursos necesarios y tampoco tenga el mejor régimen posible dadas sus circunstancias sino alguno inferior. Además de todo

esto debe conocer el régimen que se adapta mejor a todas las ciudades, pues la mayoría de los que han tratado de política, aunque acierten en lo demás fallan en lo práctico (Aristóteles, 1989: 1288b 22-30, 166-167).

Antes de analizar estos cuatro enunciados en forma separada es preciso adelantar algunas notas generales sobre el fragmento. Aristóteles define un campo de saberes, diferenciándolo de la ciencia en general. Estos son saberes prácticos, conocimientos necesarios para la acción. Se trata de una acción *directiva*, de *gobierno*.

Esta característica se manifiesta de diversas formas. Primeramente, se definen los titulares o poseedores de la ciencia política. En tanto situado en la fase fundacional y por tanto *atradicional*, *no derivativa* de la filosofía política clásica (Strauss, 1988: 27-28), Aristóteles empieza por definir una *comunidad epistémica*: ¿quién es el poseedor del saber político, a quién le corresponde? No hay todavía una comunidad de especialistas en ciencia política ni una academia que nuclea a los expertos en las teorías sobre el gobierno. Tampoco hay un elenco estabilizado de problemas o tópicos bien definidos en torno a los asuntos del gobierno, *canonizados* por una tradición.

Por esa razón, esa comunidad epistémica no está compuesta *in genere* ni por los filósofos ni por el conjunto de los ciudadanos comunes: es la comunidad de los *legisladores* y los *políticos* (Schutrümpf, 1996: 140). Aristóteles define con precisión el círculo de los poseedores primarios y principales del saber político respecto de los cuales la ciencia del gobierno a la que pueden aspirar filósofos y ciudadanos es *derivada*, *subsidiaria*. El saber teórico al que pueden aspirar los filósofos, y el saber técnico, meramente operativo, que está al alcance de los ciudadanos, son saberes subordinados a la ciencia práctica del gobernante, sea en su modalidad de legislador o de político¹.

Ese campo definido por Aristóteles está cruzado por la doble tensión constitutiva de todo saber práctico. En un extremo de una de las relaciones de tensión se encuentra la *dialéctica*, que es de orden especulativo, en la que se define el campo del saber y las categorías correspondientes. En el otro extremo se encuentra la *descripción*, que constituye el conocimiento de la realidad en medio de la cual opera la acción humana, o para decirlo con un giro que hizo su época, el orden político *realmente existente*.

¹ Del legislador y del político, o también del filósofo en su (ocasional) función de político o de legislador. Detrás de las articulaciones conceptuales de Aristóteles se sostiene el ideal platónico del gobernante filósofo, plasmado en las formas en las que el filósofo de Estagira intenta hacer comparecer la virtud y la teoría en un régimen político en el que se equilibran los componentes oligárquico-aristocráticos y democráticos (Ghiretti, 2013: 167).

La otra tensión es la que existe entre el extremo *prescriptivo*, integrado por el o los indicadores del sentido de la acción, que tiende a coincidir con el polo de la dialéctica, pero no es idéntica, y el polo constituido por lo que podríamos denominar para el caso como *suscriptivo*, entendido como asunción y aceptación de un orden que enmarca y condiciona la acción.

No hay enunciado, juicio o discurso político absolutamente ajeno a este campo de tensiones. Pueden señalarse diferentes posiciones dentro de él, como veremos más adelante, pero estas tensiones resultan insolubles, son constitutivas del ámbito de las ciencias prácticas y de las ciencias sociales. Cada una recibe sentido y fundamento de la otra.

En el texto de Aristóteles esta doble tensión es explícita: se refiere al mejor régimen posible como aquel que tiene cualidades «para responder mejor a nuestros deseos» y al conocimiento del régimen segundo en preferencia puesto que «para muchos es quizá imposible lograr el mejor». No es un conocimiento teórico, sino práctico, regido por la idea de bien: «En efecto, no hay que considerar exclusivamente el mejor régimen, sino también el posible e igualmente el que es relativamente fácil de alcanzar y adecuado para todas las ciudades» (Aristóteles, 1989: 1288b 37-40, 167),

Para Aristóteles el contenido del saber político fundamental se estructura a partir del conocimiento de los diversos tipos de regímenes o constituciones que deben ser estudiados y comprendidos. Pero no se trata por ello de un planteamiento de tipo catalográfico: *no* constituye un mero repertorio de regímenes posibles o existentes.

Es bien sabido que este programa para la ciencia política posee un claro y elocuente antecedente en *Las Leyes*, texto del Platón maduro:

Después de esto viene, en el establecimiento de las leyes, una cosa que, como la jugada a partir de lo sagrado en el chaquete, resulta poco habitual y quizá hará que se admire quien la oiga por vez primera; mas no por ello dejará de parecerle, a quien reflexione y haga la experiencia, que puede ser que la organización de la ciudad no resulte sino de segundo orden en relación con lo mejor. Quizá habrá quien no la admita por lo desacostumbrado que es un legislador que no obre como un tirano; pero lo más recto es exponer el mejor sistema de gobierno, y luego el segundo, y luego el tercero, y una vez expuestos, permitir la elección a la máxima autoridad de la fundación (Platón, 1999: 739^a, 178).

Platón admite la necesidad de estudiar los regímenes de un grado menor de perfección respecto del que había expuesto en *La República*. La idea de que cabe contemplar la posibilidad de que el legislador no obre como un tirano parece referirse a una limitación sustancial a su proyecto de fundación de un orden nuevo, a un condicionamiento o ajuste a circunstancias, un aspecto que

es central en el texto de Aristóteles que se analiza aquí. Pero, fuera de esto, no ofrece otras especificaciones en torno a las características propias de esos regímenes menores en el orden de perfección.

Richard Kraut analiza la singular clasificación de regímenes (y de saberes) a partir de la cual Aristóteles despliega su estudio sobre las constituciones defectuosas o no ideales (*non-ideal constitutions*) a lo largo de los libros IV, V y VI. En ese contexto distingue claramente los cuatro planos del saber propios cada legislador o político:

- a) el régimen ideal,
- b) la constitución que se adapta a cada ciudad,
- c) las constituciones existentes y
- d) la constitución que se adapta a todas las ciudades (Kraut, 2002: 428)².

Esta secuencia posee un orden *descendente* en el orden de preferencias —«an ordered series of decreasingly desirable regimes» (Kraut, 2002: 447)— con la excepción del último elemento, que parece romper con esa lógica. En esta breve exposición seguiremos el esquema planteado por Aristóteles e intentaremos explicar la anomalía que supone el haber sido relegado a la última posición. Para ello seguiremos el siguiente esquema, red denominando los cuatro elementos del texto de la siguiente forma:

- momento platónico
- momento aristotélico 1
- momento maquiaveliano
- momento aristotélico 2

Tal denominación resalta la dimensión metodológica del texto, que es la que analizaremos aquí en detalle.

II. EL MOMENTO PLATÓNICO DE LA CIENCIA POLÍTICA

Corresponde analizar el primer enunciado del texto de Aristóteles, que se refiere al mejor régimen: «Qué cualidades debería tener para responder mejor a nuestros deseos si no existiera ningún obstáculo exterior».

² Eric Voegelin realiza una reconstrucción similar, con algunos matices interesantes (Voegelin, 2000: 397). En este trabajo seguiremos el esquema de Kraut, por ajustarse mejor a la hipótesis que nos proponemos demostrar.

Aristóteles no parece seguir en este caso un método deductivo de aproximación al objeto de estudio, que en principio le sería más propio. Es más cercano a la inducción. El concepto aparece definido aparentemente *antes* de los entes u objetos a los que se aplica. ¿No sería más razonable, siguiendo la lógica epistémica aristotélica, explorar esos entes u objetos y clasificarlos según un concepto delimitado a partir de uno o varios elementos comunes? ¿No sería mejor empezar por una observación y arribar deductivamente al concepto?

Lo cierto es que Aristóteles funda su propia investigación en el programa al que se ajusta Platón en *La República*: el descubrimiento especulativo de la mejor comunidad política que pueda concebirse: «Aceptando la concepción platónica de la política como una ciencia normativa rigurosa, es perfectamente lógico que se empiece trazando la norma, para luego medir por ella la deficiente realidad» (Jaeger, 2006: 724). En la discusión sobre la comunidad ideal radica precisamente la *definición fundacional del campo* del saber político. Por esa razón se constituye en el primer enunciado. Es la formulación inicial de una serie de categorías imprescindibles para racionalizar una realidad que se presenta como un *continuum* complejo y caótico. Estas categorías son abstracciones que nos permiten comprender la realidad, articularla teóricamente, aún cuando no encontremos en ella objetos o entes que se ajusten estrictamente a tales categorías.

Los *tipos ideales*, tal como los define Max Weber, sirven precisamente a ese fin (Weber, 1996: 7-22). No resulta posible aislar la realidad política de otras formas sociales si no se tiene a mano un repertorio de categorías o tipos puros que permiten ordenarla, clasificarla, analizarla en sus partes y a partir de esos análisis formar sucesivas síntesis teóricas. El método platónico de aproximación a la realidad política conserva, más allá de las impugnaciones, incomprendimientos torpes y penosos anacronismos que se han vertido sobre él, una vigencia intacta. Se entiende entonces por qué Aristóteles sitúa el enunciado platónico en primer lugar: constituye la definición de un campo de saber específico.

Puede decirse que en el esquema de tensiones ya referido entre el polo *dialéctico-prescriptivo* y el polo *descriptivo-suscriptivo* el momento platónico se encuentra claramente inclinado hacia el primer par, con una presencia sumaria del segundo. No solamente se trata de una delimitación epistemológica: todo tipo ideal en la ciencia práctica y las ciencias sociales contiene una potencialidad *prescriptiva*, es en sí mismo una prescripción. Si el tipo puro expresa una *perfección*, tiene razón de fin, de *telos*, de consumación y acabamiento, en el sentido propio de perfección, hacia el que tienden las cosas. Esta prescripción puede operar en un sentido positivo —es decir, señala lo que es bueno hacer— o negativo —indica lo que debe evitarse—.

Para obrar políticamente de forma racional resulta imprescindible poseer un concepto más o menos explícito de la comunidad política ideal. Ningún

régimen político que se defina como una democracia puede prescindir del tipo ideal *democracia* para estimar qué rasgos debe corregir, conservar o suprimir para que ese régimen sea auténticamente democrático. Del mismo modo el tipo ideal de la *tiranía* se mantendrá como una advertencia permanente para los regímenes políticos que busquen una forma de legitimidad fundada en el interés público.

Puede decirse que respecto de la tensión a la que nos referíamos antes el enunciado o momento platónico del saber político es el polo que tiende hacia la prescriptividad, lo cual es aparentemente problemático, puesto que la prescripción *precede* epistemológicamente a la descripción.

La contestación al método platónico de la ciencia política, y en particular la objeción a la cuestión del mejor régimen de gobierno, se encuentra claramente formulada por Jean-Jacques Rousseau:

Quando se pregunta de un modo absoluto cuál es el mejor gobierno, se hace una pregunta tan inescrutable como indeterminada o, si se quiere, tiene tantas soluciones posibles como combinaciones hay en las situaciones absolutas y relativas de los pueblos. Pero si se preguntase qué signo permite conocer si un pueblo está bien o mal gobernado, sería otra cosa, y la pregunta podría de hecho tener solución (Rousseau, 1996: III IX, 82).

Para Rousseau la pregunta por el mejor gobierno conduce a una discusión vana, que no tiene sentido plantearse porque no tiene solución. La pregunta por el gobierno de un pueblo determinado, no obstante, sí que lo tiene. Julien Freund responde a la objeción de Rousseau señalando que si se la mira desde una perspectiva *politológica*, es correcta:

Sin embargo, en la medida en que la política es acción y no ciencia, es terreno de opciones y de posicionamientos partidarios, de suerte que los hombres se ven invariablemente conducidos a formular sus preferencias y en último término adherirse a la solución que consideren mejor. La elección del régimen es por sí mismo, sobre todo desde el punto de vista de la política práctica, un acto político fundamental y absolutamente determinante, lo que explica la lucha política y su aspecto polémico (Freund, 2018: 76n).

Freund insiste en la idea de que la pregunta por el mejor gobierno es perenne, no constituye un anacronismo o un ejercicio teórico vano, como sostiene Rousseau:

Sea cual sea la estructura global de una unidad política —patriarcado, ciudad, principado, Imperio, feudalidad o Estado— el problema del mejor régimen

sigue siendo permanentemente actual, y seguirá siéndolo con toda probabilidad en el futuro, incluso si otro tipo distinto viniera a suceder al Estado. Las opiniones sobre los límites respectivos de la libertad de los individuos y la autoridad del poder, que están en el corazón de las discusiones sobre los regímenes, constituyen un debate sin fin. No habría otra forma de cerrarlo que mediante la aniquilación misma de la política. Desde este punto de vista, la época moderna o contemporánea no ha innovado en nada: el pensamiento político no hace más que repetir, en distintas condiciones históricas, la eterna controversia en torno a los respectivos méritos de la democracia, la dictadura, la autocracia, la dirección aristocrática de tipo colegial, etc. (*ibid.*: 79-80).

La pregunta que admite Rousseau —«si un pueblo está bien o mal gobernado»— necesariamente se deriva de la pregunta genérica por el buen gobierno y de la posibilidad de establecer relaciones comparativas en torno al concepto de *gobierno*³.

III. EL MOMENTO ARISTOTÉLICO DE LA CIENCIA POLÍTICA, 1

Si se compara la afirmación de Rousseau con el esquema cuatripartito de Aristóteles, esta vendría a corresponder con su segundo momento, o b) en la reformulación de Kraut. A la cuestión sobre el mejor régimen en absoluto le sucede la pregunta por la cuestión sobre mejor régimen dadas las circunstancias.

Una vez definido el campo de saberes es posible analizar la diversidad de formas en las que se presentan las constituciones políticas, el modo en que se encarnan en la realidad. Después del género, las especies. Aristóteles, en este segundo momento de la ciencia política, sitúa el estudio de la correspondencia entre regímenes y condicionamientos humanos o naturales: «Qué régimen es adecuado a quiénes; porque para muchos es quizá imposible lograr el mejor».

³ «For the Aristotelian statesman the best constitution serves as a *regulative ideal*. Practical politics should aim at reforming the existing system so that it approximates this ideal as closely as is feasible» (Miller, 2007: 18). El autor explica el carácter prescriptivo del esquema clasificatorio aristotélico a partir de lo que denomina el *principio de aproximación*, que encuentra formulado en diversos lugares del corpus aristotélico y que remite a su clara concepción teleológica: «While it is clearly the best for any being to attain to the real end, yet, if that cannot be, the nearer it is to the best the better will be its state» (*ibid.*: 17-18). El autor define a Aristóteles como un realista político, aunque no precursor de la *realpolitik*. El gobernante aristotélico debe ser definido como un «aproximista» y no como un perfeccionista.

Se trata de una aproximación *situada*, que no concede libertad al deseo (como la anterior) y asume la existencia de factores que condicionan a la organización política. El método dominante es de observación, descriptivo y comparativo. No obstante, en virtud de la concepción teleológica (*a quiénes*) de la filosofía aristotélica, puede advertirse la presencia de la dimensión prescriptiva propia de todo saber práctico. Adicionalmente, en este giro se advierte la índole de esos factores que deben tenerse en cuenta y que son limitantes de la voluntad del legislador: son los hombres que están sometidos a ese régimen político, el tipo de sociedad que componen. Aristóteles señala el factor sociológico en la configuración de las constituciones políticas (Schürtrumpf, 1996: 138).

Aristóteles explora la perfección posible de las constituciones políticas «dadas las circunstancias» lo que implica un grado de perfección menor. El momento aristotélico 1 de la ciencia política es el de la diversidad de los regímenes, sus particularidades. Es lo político encarnado, que debe someterse al régimen de los recursos limitados.

Para desarrollar un análisis de los regímenes políticos y establecer relaciones comparativas entre ellos no basta con tener definido el campo de investigación, sino que además es preciso distinguir los elementos que están dentro de él. Para ello es necesario ir más allá de la articulación fundamental de la política, que es la que existe entre gobernantes y gobernados. Es preciso generar categorías y conceptos.

La posición del elemento b) en la formulación de Kraut —o momento aristotélico 1, según nuestra distinción— en la línea de tensión entre *dialéctica* y *prescripción* por un lado, y *descripción* y *suscripción* por el otro, es más equidistante de ambos pares que el ya mencionado momento platónico. Es necesario recordar aquí que existen dos momentos aristotélicos: el ya mencionado y el d) según el esquema de Kraut o momento aristotélico 2: «Además de todo esto debe conocer el régimen que se adapta mejor a todas las ciudades, pues la mayoría de los que han tratado de política, aunque acierten en lo demás fallan en lo práctico».

Volveremos sobre este punto al final de este trabajo. Nos interesa aclarar en este apartado que si bien Aristóteles lo sitúa al final del esquema, rompiendo así la lógica de preferencia descendente por la que se rige los otros regímenes/ saberes, su posición real es el *segundo* régimen en el orden de preferencias. Kraut advierte acertadamente que ese régimen se identifica con la *politeia*, también conocido por la crítica como la república, régimen mixto o de la clase media. A partir de estas identificaciones reformula y reordena los cuatro elementos en forma descendente:

a) la ciudad ideal,

- b) el gobierno de la clase media,
- c) los regímenes que no pueden ser llamadas democracias u oligarquías porque son una mezcla de las dos,
- d) las formas variadas de democracia y oligarquía (Kraut, 2002: 431)⁴.

Kraut está particularmente interesado en señalar la correspondencia de los tipos de regímenes que Aristóteles refiere en su clasificación de saberes necesarios para el político con los regímenes políticos conocidos (monarquía, aristocracia, *politeia*, tiranía, oligarquía, democracia). Aquí, en cambio, nos interesa señalar que los dos momentos aristotélicos de dicha clasificación son contiguos, están emparentados y constituyen un subgrupo dentro del esquema. No obstante, como veremos más adelante, parece existir un motivo de peso para que sea ubicado en el enunciado conclusivo del texto analizado.

IV. EL MOMENTO MAQUIAVELIANO DE LA CIENCIA POLÍTICA

En el tercer enunciado metodológico, Aristóteles sitúa la mayor condensación descriptiva del saber político. Es preciso estudiar la «ciudad que no se gobierne por el régimen mejor, esté desprovista de los recursos necesarios y tampoco tenga el mejor régimen posible dadas sus circunstancias sino alguno inferior».

Solo aparentemente Aristóteles despoja de toda prescriptividad o teleología este plano de aproximación a la política. Al parecer desea abordar las constituciones políticas en su cruda realidad, en sus formas inferiores, en las que ni la adecuación a circunstancias ni el fin al que están ordenadas son variables centrales de análisis. En estos casos el político o el legislador posee los menores márgenes de discrecionalidad y creatividad. La arquitectónica posible es mínima: «Se trata de situaciones en las que tiene que trabajar con un régimen defectuoso, democrático u oligárquico, y en consecuencia solo puede aspirar a prevenir que se deteriore aún más» (Kraut, 2002: 432).

⁴ La relación entre b) y c) no parece haber sido explicada por Kraut en su totalidad. En su esquema son presentados como dos elementos independientes entre sí. Lo cierto es que no hay una mera separación entre los dos, sino una relación íntima. En efecto, después de desarrollar las características morales y sociológicas de la clase media, Aristóteles se ocupa de los regímenes políticos que resultan de la combinación entre oligarquía y democracia. Es el llamado régimen mixto o *politeia*, que es la condición de posibilidad del imperio de la clase media. Es «su» constitución política.

Este propósito de estudiar la política «tal como es» y no «como debiera ser» posee una evidente resonancia maquiaveliana:

Hay tanta distancia entre el saber cómo viven los hombres, y cómo debieron vivir, que el que para gobernarlos aprende el estudio de lo que se hace, para deducir lo que sería más noble y más justo hacer, aprende más a crear su ruina que a preservarse de ella, puesto que un príncipe que a toda costa quiere ser bueno, cuando de hecho está rodeado de gentes que no lo son, no puede menos que caminar hacia un desastre. Por ende es necesario que un príncipe que desee mantenerse en su reino, aprenda a no ser bueno en ciertos casos, y a servirse de su bondad, según que las circunstancias lo exijan (Machiavelli, 1995: XV, 102-103).

Aristóteles anticipa el descarnado planteamiento del florentino. En este caso define la metodología para estudiar los regímenes inferiores. ¿Qué aspectos es preciso analizar?: «Pues también debe poder considerar, en un régimen dado, cómo se estableció en un principio, y de qué modo, una vez establecido, podría conservarse más tiempo». No puede resultar casual que insista con esta idea precisamente en la *Retórica*, a la que concibe como un arte al servicio de la política: «Lo mayor y más importante de todo para poder persuadir y aconsejar bien es comprender las distintas formas de gobierno y distinguir las costumbres de cada una y lo que en ella es norma e interés. Pues todos son persuadidos por lo conveniente; y es conveniente la conservación de la forma de gobierno» (Aristóteles, 1999: 1365b 23-28, 43).

Se trata de un abordaje en el que se explora la dimensión *temporal* de esos regímenes: origen, establecimiento, supervivencia. Esa dimensión temporal, *histórica* (Bodéüs, 1993: 124) supone indagar la relación compleja entre cambio y permanencia.

Por su parte, Maquiavelo se fija el propósito de realizar una clasificación de principados, cómo se adquieren, cómo se mantienen y por qué se pierden (Machiavelli, 1995: I, 7). La similitud entre el enfoque de Maquiavelo y el texto de Aristóteles (no solamente en el tercer enunciado de este último sino también en cuanto al segundo) es notoria, y sirve para relativizar en cierta medida el abismo teórico que se ha querido abrir entre estos dos autores. Es un abordaje *histórico*, que también acerca la preceptiva aristotélica a la propuesta maquiaveliana.

El método histórico, no obstante, no es puramente descriptivo (tampoco lo es en Maquiavelo). Supone asimismo una perspectiva que atiende fundamentalmente a la *dinámica interna* del régimen: ya se ha podido ver que se trata de regímenes desprovistos de los recursos necesarios. En este sentido el análisis es también *funcional*: distingue entre elementos del régimen político y

define su instrumentación respecto del surgimiento, estabilización, mantenimiento y degradación del sistema.

En tanto es una perspectiva de análisis funcional, la dimensión prescriptiva es inherente, aunque reducida a la dinámica de los sistemas estudiados, de índole inferior o subordinada. Puede decirse que si en la definición del campo de saberes a través de la descripción de una polis ideal el grado de prescriptividad es máxima, en el estudio de la dinámica de las formas políticas inferiores la prescriptividad es mínima, pero sigue presente. Para Aristóteles, todo ser que logra la permanencia en el tiempo posee cierta perfección que es preciso analizar, al modo en que lo son las leyes que mantienen su vigencia (1989: 1268b-1269a, 49-51). Es precisamente por este motivo por el cual se interesa en estudiar la lógica interna, las claves de pervivencia y estabilización de los regímenes tiránicos propiamente dichos (1989: 1313a-1314a, 138-140). No es casual que sea este texto —y no el que venimos analizando— el que revele a autores tan connotados como Sabine (1984: 94), Miller (1995: 187-188) y, con las advertencias del caso, Schutrumpf (1996: 170) la prefiguración del realismo político maquiavélico.

Kraut, por su parte, presenta un argumento concurrente, en el que se refuerza la perfecta coherencia de este texto dentro de la visión aristotélica. Señala que los tipos incluidos en esta categoría de regímenes y de saber político son, esencialmente, democracias y oligarquías (2002: 430), es decir, los que considera *peores* dentro de su esquema de clasificación. Se pregunta si no sería más razonable estudiar las formas de debilitarlos y convertirlos en algo mejor: ¿por qué habría que hacerlos perdurar? La respuesta propuesta es doble. Por un lado, supone que es poco realista pensar que democracias u oligarquías pueden ser transformadas en otra cosa que no sean mejores formas de sí mismas. Estudiar la durabilidad de estos regímenes supone hacerlos más estables, menos vulnerables a las luchas de facciones y, en definitiva, más moderados: «Si son más moderados, son mejores regímenes». Los regímenes duraderos son mejores regímenes, no porque la longevidad en sí misma es buena, sino porque ella es expresión de algo intrínsecamente valioso en los malos regímenes: la moderación. «Ser moderadamente malo no es tan malo —de hecho, en muchas circunstancias es lo mejor que se puede esperar—» (*ibid.*: 433).

Por otro lado, Kraut apela a la vinculación aristotélica entre régimen político y carácter moral. ¿Es posible promover la vida buena en regímenes defectuosos? Para Aristóteles existen formas de gobernar en esos regímenes que contribuyen de algún modo a mejorar el carácter moral de sus ciudadanos. No obstante adherir la idea socrática de la virtud como el entendimiento cabal del bien humano, Aristóteles no descalifica por ello la virtud de aquellos que sin poseer esa conciencia clara y plena del bien humano obran,

sin embargo, conforme a él. Reconoce un amplio terreno intermedio entre virtud y vicio. Es claro que la virtud propiamente dicha no es alcanzable por los ciudadanos de los regímenes defectuosos. Sin embargo, existen importantes diferencias al respecto entre democracias y oligarquías mejores y peores. Las mejores contribuyen a perfeccionar la virtud de sus ciudadanos.

Este principio puede aplicarse incluso a las tiranías (Schutrümpf, 1996: 177n): Aristóteles no solo señala que un tirano que quiera imitar las formas benevolentes de un monarca no solamente mejora las posibilidades de mantenerse en el poder, sino también de convertirse en una mejor persona. Incluso aquel tirano que sin tomar como modelo de gobierno el monárquico esté dispuesto a limitar al daño que inflige en la comunidad que domina no debe ser despreciado. Su maldad es, por tanto, limitada (Kraut, 2002: 433). Aristóteles muestra asimismo una convicción que lo acerca más al realismo que al idealismo político: aún de los regímenes más abyectos e ilegítimos es posible esperar algún tipo de bien, incluso de mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos.

V. EL MOMENTO ARISTOTÉLICO DE LA CIENCIA POLÍTICA, 2

Corresponde retomar aquí lo que había quedado pendiente en torno al momento aristotélico del texto analizado: «Además de todo esto debe conocer el régimen que se adapta mejor a todas las ciudades, pues la mayoría de los que han tratado de política, aunque acierten en lo demás, fallan en lo práctico».

Aristóteles destaca en este enunciado su carácter eminentemente *práctico*. Es, como hemos mencionado antes, el régimen segundo en preferencia: es un régimen en el que impera la virtud, al igual que en la ciudad ideal, pero en su forma imperfecta. Aristóteles indaga en las formas alternativas en las que puede comparecer la virtud, a partir de la constatación de que en su forma plena —que integra hábitos y sabiduría— constituye un elemento extremadamente raro y escaso en el común de las ciudades. Y la encuentra en la *clase media*, que por su condición socioeconómica —disposición de bienes suficientes para la supervivencia, pero de forma limitada— está obligada a llevar hábitos de vida virtuosos. No es una virtud fundada en la *paideia*. Se trata de una virtud con hábitos, pero sin razón ni sabiduría, como explica Kraut (*ibid.*: 440-441), que la hace especialmente apta para el gobierno y la participación política.

No viene a cuento reproducir aquí los argumentos de Aristóteles a favor del gobierno de la clase media. Lo relevante para lo que nos ocupa es su dimensión metodológica. ¿Qué relación posee con los elementos anteriores, ya estudiados?

En primer lugar, dentro de la tensión ya mencionada entre *dialéctica* y *prescripción*, por un lado, y *descripción* y *suscripción* por el otro, el momento

aristotélico 2 o b) según la denominación de Kraut (en su formato modificado, al que hemos referido), se ubica más cerca del primer par que el momento aristotélico 1 o c), que posee una relación más equidistante. El orden de los elementos del texto, siguiendo el criterio de mayor preferencia, sería el siguiente:

- momento platónico
- momento aristotélico 2
- momento aristotélico 1
- momento maquiaveliano

Aristóteles asigna al político o legislador un margen mayor de acción que otras formas más condicionadas. Esa acción debe volcarse, según entiende, a la formación, consolidación o expansión de una clase de riqueza intermedia lo suficientemente fuerte como para dominar sobre las tensiones entre ricos y pobres. Aristóteles señala que el fundamento realista para una constitución política duradera que permita la emergencia y cierto predominio de la virtud es una clase social obligada por su condición material a una vida de hábitos buenos. Asimismo, concibe para esta sociedad de medianos una forma de gobierno fundada en el equilibrio de constituciones políticas defectuosas: oligarquía (gobierno de los ricos) y democracia (gobierno de los libres/pobres). Aristóteles construye una propuesta política propia a partir de los materiales disponibles que encuentra en su labor de observación, clasificación y comparación: los «elementos que se disputan la igualdad en la ciudad —la libertad, la riqueza y la virtud—» (Aristóteles, 1989: 1294a 19-24, 182-183), pero lo hace principalmente con los dos más comunes, que son los libres y los ricos.

VI. CONCLUSIÓN

Kraut concluye su estudio sobre los libros de la *Política* dedicados a las constituciones no ideales con esta notable observación:

En condiciones ordinarias, aquellos que se preparan con Aristóteles para guiarse en la vida política solo pueden esperar resultados modestos y son dolorosamente conscientes de cuán lejos está la realidad del ideal: incluso de la segunda mejor opción. Sin embargo, es valioso para ellos saber la magnitud de la brecha. La mejor protección contra el amargo desencanto en política es advertir desde el inicio cuán pobres son los materiales a disposición, y cuán difícil será hacer algo tolerable a partir de ellos. Aquellos que saben qué debería ser lo ideal y en consecuencia cuán defectuosa es la realidad son quienes están mejor equipados para impulsar mejoras modestas en el mundo real (Kraut, 2002: 469-470).

Las orientaciones del Estagirita para la acción política mantienen una incuestionada vigencia. También lo muestra Miller al aplicar el esquema de *régimen ideal/régimen mejor según circunstancias/régimen existente* a la discusión contemporánea en torno a los límites de acción y competencias del Estado (2007: 23-31).

Aquí, en cambio, nos interesa subrayar el valor específicamente metodológico del texto analizado, que se deriva de su valor práctico, es decir, como orientación para la acción de gobierno.

Sostiene Jaeger que «en la forma final de su *Política*, que es la que ha llegado hasta nosotros, empieza investigando por turno las formas de Estado existentes, algunas de las cuales reconoce como acertadas, para exponer por último lo que entiende por Estado perfecto» (2006: 724). El autor probablemente exagera al calificar al régimen mixto como el Estado perfecto —por las razones que ya se han discutido—, pero la clave metodológica es evidente y sirve para explicar por qué razón Aristóteles decide relegar al último lugar de la lista el régimen político segundo en preferencia.

Se trata de una síntesis práctica a la que solo podría arribar después de a) postular el régimen ideal; b) estudiar los diversos regímenes políticos existentes, y c) su estrecha relación con la composición social de las ciudades en las que rigen⁵. Adviértase que a pesar de que la jerarquía entre los tipos de constituciones está suficientemente probada, Aristóteles no se deja vencer por esa lógica y compone, en cambio, en cambio, una secuencia que posee una inconfundible inspiración *metodológica*: está mostrando el camino propio del saber político.

Esta es su propuesta metodológica para la ciencia política. Después de definir el campo de estudios de lo político, de enriquecerlo analíticamente con conceptos y categorías, procede a través de los métodos de observación y comparación, desplegando una amplia gama de relaciones jerárquicas y causales, para cerrar con una síntesis práctica que restituye el saber conquistado a quienes por sus responsabilidades de Estado deben poseerlo. En su despliegue puede encontrarse lo más elevado de la condición humana, su saber y sus virtudes. Pero también lo más bajo, sus vicios y su ignorancia. No hay saber político verdadero que pueda prescindir de ninguno de estos extremos: si el hombre es por definición un *animal político* nada de lo humano, ni lo más excelso ni lo más miserable de su condición, puede quedar excluido de la ciencia del gobierno.

⁵ Sobre el carácter condicionado y sujeto a circunstancias del mejor régimen político véase Rosler (2005: 16, 60-61).

Bibliografía

- Aristóteles (1989). *Política*. Ed. bilingüe y trad. de Julián Marías y María Araujo. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Aristóteles (1999). *Retórica*. Ed. bilingüe y trad. de Antonio Tovar. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Bodéüs, R. (1993). *The Political Dimensions of Aristotle's Ethics*. Albany: State University of New York Press.
- Freund, J. (2018). *El gobierno representativo*. Madrid: Encuentro.
- Ghiretti, H. (2013). Una presencia revelada: el gobernante en la filosofía práctica aristotélica. En R. Lázaro (ed.). *De ética y política. Concepto, historia, instituciones*. Madrid: Tecnos.
- Jaeger, W. (2006). *Paideia: los ideales de la cultura griega*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Kraut, R. (2002). *Aristotle. Political Philosophy*. New York: Oxford University Press.
- Machiavelli, N. (1995). *Il Principe*. Nuova ed. a cura di Giorgio Inglese. Torino: Einaudi.
- Miller, F. D. (1995). *Nature, Justice, and Rights in Aristotle's Politics*. Oxford: Clarendon Press.
- Miller, F. D. (2007). Aristotelian Statecraft and Modern Politics. En L. E. Goodman and R. B. Talisse (eds.). *Aristotle's Politics Today* (pp. 13-32). Albany: State University of New York Press.
- Platón (1999). *Las Leyes*. Ed. bilingüe, trad., notas y estudio preliminar de José Manuel Pabón y Manuel Fernández-Galiano. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Rosler, A. (2005). *Political Authority and Obligation in Aristotle*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/0199251509.001.0001>.
- Rousseau, J. J. (1996). *El contrato social*. Barcelona: Altaya.
- Sabine, G. H. (1988). *Historia de la teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Schutrumpf, E. (1996). Einleitung. En *Aristoteles. Werke. Bd. 9. Politik. Teil 3. Buch IV-VI*. Übersetzt und eingeleitet von Eckhart Schutrumpf. Erläutert von Eckhart Schutrumpf und Hans-Joachim Gehrke. Berlin: Akademie Verlag.
- Strauss, L. (1988). *What is Political Philosophy? And Other Studies*. Chicago: Chicago University Press.
- Voegelin, E. (2000). *Order and History. III. Plato and Aristotle*. Columbia: University of Missouri Press.
- Weber, M. (1996). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México: Fondo de Cultura Económica.

¿LOS ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS ESPAÑOLES APRUEBAN LOS *NUDGES*? FOMENTO ACTIVO DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y RESPONSABILIDAD CIUDADANA

Do Spanish university students support nudges?
Active promotion of public policies
and citizen responsibility

MARTA CEREZO PRIETO

Universidad de Salamanca
marta_cp@usal.es

FRANCISCO JAVIER FRUTOS-ESTEBAN

Universidad de Salamanca
frutos@usal.es

ANA BELÉN NIETO LIBRERO

Universidad de Salamanca
ananieto@usal.es

Cómo citar/Citation

Cerezo Prieto, M., Frutos-Esteban, F. J. y Nieto Librero, A. B. (2021).
¿Los estudiantes universitarios españoles aprueban los *nudges*?
Fomento activo de políticas públicas y responsabilidad ciudadana.
Revista de Estudios Políticos, 191, 31-57.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.191.02>

Resumen

En los últimos años, los responsables de formular políticas públicas se han nutrido cada vez más de la economía conductual o la psicología social para obtener resultados favorables en la ciudadanía. En este contexto, aparecen los *nudges*: instrumentos al servicio del fomento de políticas públicas caracterizados por inducir en la población una toma de decisiones más sostenibles, manteniendo la libertad de elección a un coste mínimo. Pero, ¿se respaldan estas formas persuasivas de impulsar políticas públicas? Desarrollada a partir de una encuesta representativa, la presente

investigación pretende conocer el grado de receptividad de los estudiantes universitarios españoles acerca del uso de *nudges* como estrategia para fomentar activamente conductas sociales responsables. Los resultados confirmaron su alto nivel de aceptación hacia dichas herramientas. En concreto, se obtuvieron resultados significativos vinculados al grado de receptividad respecto al uso de *nudges* en variables sociodemográficas como el *sexo*, la *adscripción política* o la *creencia religiosa*, o con patrones de conducta asociados al colectivismo o a una mayor confianza en las instituciones. Unos datos que harían aconsejable aumentar el empleo de *nudges* para promover conductas sociales responsables en el contexto de la educación superior en España.

Palabras clave

Nudges; España; economía conductual; psicología social; políticas públicas; estudiantes universitarios; comportamiento sostenible; encuesta; confianza institucional; arquitectura de elección.

Abstract

In recent years, public policymakers have increasingly turned to behavioural economics or social psychology to achieve favourable outcomes for citizens. Nudges appear in this context: instruments at the service of promoting public policies characterized by inducing the population to make more sustainable decisions, while maintaining freedom of choice at a minimum cost. But are these persuasive ways of promoting public policy supported? Developed from a representative survey, this research aims to find out the degree of receptivity of Spanish university students to the use of nudges as a strategy to actively encourage responsible social behaviour. The results confirmed their high level of acceptance towards such tools. Specifically, significant results were obtained related to the degree of receptivity to the use of nudges in sociodemographic variables such as *sex*, *political affiliation* or *religious belief*, or with behavior patterns associated with collectivism or greater trust in institutions. These data would make it advisable to increase the use of nudges to promote responsible social behaviour in the context of higher education in Spain.

Keywords

Nudges; Spain; behavioral economics; social psychology; public policy; University students; sustainable behavior; survey; institutional trust; choice architecture.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LOS NUDGES AL SERVICIO DEL FOMENTO ACTIVO DE HÁBITOS RESPONSABLES. III. NUDGES Y RECEPTIVIDAD CIUDADANA. IV. METODOLOGÍA: 1. Muestra. 2. Medidas. V. RESULTADOS: 1. Variables sociodemográficas y receptividad. 2. Confianza en instituciones y receptividad. 3. Autoconcepto y receptividad. 4. Satisfacción personal y receptividad. VI. CONCLUSIONES. AGRADECIMIENTOS. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

La conducta individual y colectiva de la ciudadanía está en el punto de mira de muchos retos en materia de política pública en la actualidad. Ante los comportamientos perjudiciales por parte de los individuos, se espera que los Gobiernos analicen e investiguen el modo de corregirlos empleando diferentes medidas, siendo las más frecuentes las leyes, prohibiciones, regulaciones, incentivos o multas. Los estudios sobre políticas públicas y la regulación del comportamiento de la ciudadanía se ha visto influenciada por nuevas ciencias como la economía conductual, la psicología y la neurociencia (Cerezo, 2019). En este contexto, aparece la teoría *nudge*, desarrollada por los autores Thaler y Sunstein en 2008, y por la que el primero obtuvo el Nobel de Economía en 2017. En su obra, los autores se contraponen a la teoría económica clásica de Stuart Mill, quien definía al ser humano como un *homo economicus*, capaz de tomar decisiones racionales y conscientes. Frente a dicho punto de vista, estos autores reconocen la imperfección del hombre a la hora de decidir, por ejemplo, cuando elige fumar si sabe que es perjudicial, cuando sobrepasa la velocidad permitida al volante ante una posible multa o cuando decide pedir comida basura en un restaurante a sabiendas de que es poco saludable.

Estas limitaciones comenzaron a estudiarse a finales del siglo XIX, a raíz de los trabajos de Tversky y Kahneman (1991), quienes identificaron una serie de sesgos que interferían en nuestro raciocinio y que nos convertían en «predeciblemente irracionales» (Ariely, 2008) a la hora de tomar decisiones. Teniendo en cuenta esta imperfección humana, las políticas regulatorias aquí abordadas apelan a un contexto definido como «paternalismo libertario» (Sunstein, 2015), el cual se basa en orientar la toma de decisiones más «correcta» tanto para el ciudadano como para la sociedad, dejando de lado medidas como prohibiciones o coacciones, sin alterar la libertad de decisión.

Así, se ofrece de una manera más atractiva la mejor opción (con una actitud paternalista), pero sin prohibir opciones más perjudiciales o negativas, y aspirando a que siempre la última palabra la tenga el ciudadano.

II. LOS NUGDES AL SERVICIO DEL FOMENTO ACTIVO DE HáBITOS RESPONSABLES

Thaler y Sunstein definieron el *nudge* como «cualquier aspecto de la arquitectura de la elección que modifica la conducta de las personas de una manera predecible sin prohibir ninguna opción ni cambiar de forma significativa sus incentivos económicos. Para que se pueda considerar como un *nudge*, debe ser barato y fácil de evitar. Los *nudges* no son órdenes. Colocar la fruta de forma muy visible es un *nudge*, prohibir la comida basura no lo es» (Thaler y Sunstein, 2008: 20). Según la Fundación del Español Urgente Fundéu-BBVA (2017) en castellano existen conceptos similares como *acicate*, *incentivo*, *estímulo* o *palanca*, o los correlativos verbos *animar*, *espolear* o *incitar*, que constituyen alternativas válidas para evitar el anglicismo. De hecho, el trabajo de Zimmermann (2016: 17) recurre a la expresión «acicate» en lugar del anglicismo *nudge*. En este trabajo se denominará con la expresión original en inglés por ser la más empleada en contextos nacionales e internacionales.

Los *nudges* escenifican una arquitectura de la elección que pone de relieve la posibilidad considerada más beneficiosa para el individuo y/o para la colectividad, sin modificar el número ni la naturaleza de las opciones disponibles. Mediante los *nudges* el ciudadano sería llevado hacia la considerada *mejor opción* de forma fácil, sin costes de intervención elevados y sin restringir sus libertades individuales, pues los *nudges* deberían poder evitarse fácilmente, al no tener carácter coercitivo. Para el ciudadano, un *nudge* permite que las opciones presentadas simplifiquen el proceso de decidir y, por esa razón, constituyen una herramienta más en el marco de políticas públicas destinadas a hacer más responsables socialmente los comportamientos individuales respecto al medio ambiente o la salud comunitaria.

Por esa razón, en 2017, el Comité Económico y Social Europeo, en su dictamen sobre cómo integrar los *nudges* en las políticas europeas, los ubica como el quinto instrumento en manos de las autoridades para el fomento activo de las políticas públicas comunitarias (Libaert, 2017). Por su flexibilidad y sencillez, esta quinta herramienta puede utilizarse en todos los ámbitos y contextos de aplicación de las relaciones públicas y por todo tipo de agentes sociales: organismos intergubernamentales, unidades internas de los ministerios, Administraciones locales, ONG, instancias privadas, etc. Desde esta perspectiva, la principal misión de los *nudges* sería mejorar los resultados de las normas políticas y alcanzar el ahorro y la eficiencia en la gestión pública. Por

ello, su empleo se relaciona con principios ya asentados como la buena regulación o regulación inteligente, el buen gobierno, la simplificación o la transparencia, y puede identificarse con actuaciones administrativas de carácter formal o informal (Rivero, 2012).

En esta dirección, existen autores que prefieren establecer una distinción básica entre *nudges* normativos y no normativos (Velasco, 2018), y dentro de los segundos, distinguen por la modalidad de actuación administrativa en la que puedan encajar: «Una ayuda económica es un acicate para ahorrar energía o para consumir productos sostenibles; en sentido psicológico o económico es un *nudge*, pero en sentido jurídico es una subvención» (Moreu, 2018: 469). De hecho, Moreu defiende que «la regulación no es un *nudge*, aunque vaya dirigida a ordenar el comportamiento humano; la norma jurídica es prescriptiva, obligatoria y vinculante, y su incumplimiento puede acarrear sanción» (*ibid.*: 460). Por ello, Moreu afirma que no serían *nudges* ciertos trámites procedimentales obligatorios o las obligaciones de transparencia e información activa de la Administración, «aunque actúen como “palanca” para la mejora de la decisión administrativa» (*id.*). Sí es posible, continúa Moreu «que la regulación incorpore *nudges* normativos porque las teorías de la ciencia conductual orientan tanto la regulación positiva —*nudges* normativos—, como su aplicación —*nudges* no normativos—» (*id.*).

Moreu también pone énfasis en definir el *nudge* como una «suerte de publicidad activa inteligente» y en establecer los puentes con lo que tradicionalmente se ha denominado como *comunicación pública*, dado que ambas estrategias tienen idénticos rasgos característicos: «Por un lado, el fomento de la corresponsabilidad social, y, por otro, la transparencia como principio democrático y de actuación de las administraciones públicas» (*ibid.*: 467). Y ambas son estrategias persuasivas: «La comunicación pública utiliza, como el *nudge*, la persuasión: una actividad intencionada en la que el comunicador del mensaje tiene el propósito de influir, es decir, de modificar o de cambiar una conducta o una creencia del receptor del mensaje. Y, en segundo lugar, no se anula la libertad de elección del ciudadano» (Moreu, 2005: 48).

El *nudge* como instrumento persuasivo al servicio de las relaciones públicas ha sido ampliamente estudiado como parte de las herramientas o instrumentos de gobierno llamadas «blandas» para conseguir determinadas conductas (Linders y Peters, 1998; John, 2011). Este puede implementarse por medio de diferentes mecanismos o estrategias, algunas tan fáciles de aplicar como la «opción por defecto» utilizada cada vez más a menudo por bancos, proveedores de energía y otras empresas, que proponen «por defecto» facturas electrónicas y no en formato papel, o que imprimen en las dos caras del papel por defecto (Sunstein, 2014). La fuerza de la norma social es considerada otro factor que determina los comportamientos socialmente responsables. Por ello, se entiende que otra

estrategia óptima para el desarrollo de *nudges* está asociada a incitar a las personas pertenecientes a un mismo entorno de proximidad —vecinos o compañeros de trabajo— a tener hábitos similares para adecuarse a la norma social. Célebre es la iniciativa llevada a cabo en 2011 por el proveedor de energía Opower (Allcott y Kessler, 2019), que llevó a cabo en Estados Unidos un experimento que permitía comparar en las facturas el consumo energético de un hogar con el de sus vecinos. A raíz de esta iniciativa se produjo una disminución media de consumo de electricidad del 2 % en los hogares participantes.

El recurso al juego y a las presentaciones lúdicas también es otro de los mecanismos más conocidos a la hora de diseñar *nudges*, como aquellas falsas moscas pintadas en el interior de los urinarios del aeropuerto de Ámsterdam (Thaler y Sunstein, 2008), que animaban a los usuarios a apuntar bien. Asimismo, los *nudges* pueden utilizarse para modificar la apariencia de determinados productos, a fin de destacar los considerados más sanos, más ecológicos, etc. Con este tipo de *nudge* se han llevado a cabo experimentos en comedores (Peeters y Schuilenburg, 2017) para estimular a los clientes a consumir alimentos más saludables. Para ello, las comidas con mejor equilibrio dietético se sitúan al comienzo de las vitrinas, lo que permite en algunos casos duplicar su consumo respecto a si se coloca a la mitad o al final en los expositores del comedor.

Gracias a su eficacia demostrada, el *nudge* se ha convertido en un instrumento cada vez más utilizado por las autoridades cuando han querido dar especial prioridad a políticas públicas que responden a objetivos medioambientales o sociales de calado como la transición energética y ecológica, la lucha contra el despilfarro de recursos naturales, el bienestar social o mejora general de la salud de la ciudadanía (Cerezo, 2019). En la última década hay ejemplos emblemáticos como la iniciativa del Gobierno británico de crear el Behavioural Insights Team¹, encargado de aplicar las ciencias del comportamiento a sus políticas públicas, cuyos resultados han sido prometedores (Halpern, 2015); o el equipo puesto en marcha por la Administración Obama en 2014 bajo el nombre de Nudge Squad (Obama, 2015), que abordó temas como la protección ambiental, la regulación financiera, la seguridad vial o políticas contra la obesidad. En Francia, desde 2013, la Secretaría General para la Modernización de la Acción Pública (SGMAP) y la Dirección General de Hacienda Pública (DGFIP) (Chevallier, 2018) multiplican los experimentos relacionados con los *nudges*. La Comisión Europea ha creado en el Centro Común de Investigación una Unidad de Estudios Prospectivos y Aportaciones de las Ciencias del Comportamiento, que en 2016 publicó un

¹ Disponible en: <http://www.behaviouralinsights.co.uk>

informe que evidencia cómo las políticas públicas de la Unión Europea integran cada vez más este tipo de contribuciones (Lourenço *et al.*, 2016). Este creciente interés en los *nudges* no es sorprendente, puesto que ayudan a progresar como nación o grupo de naciones con resultados muy positivos y costes bajos, preservando la libertad de elección. A nivel mundial, los Gobiernos adoptan cada vez más los *nudges* como una forma de abordar una amplia gama de desafíos políticos, como las decisiones de los ciudadanos sobre la alimentación saludable, el dejar de fumar, la disminución de consumo de alcohol, el sobrepeso, la donación de órganos o el consumo responsable de energía.

A pesar de sus fortalezas y oportunidades, los *nudges* tienen riesgos que no deben pasarse por alto, dado que su diseño e implementación exigen un gran rigor y plantean cuestiones no solo de carácter técnico sino ético (Grier y Bryant, 2005). Los *nudges* no sustituyen al imperativo legal de las autoridades públicas de informar a los ciudadanos ni de desarrollar acciones pedagógicas destinadas a orientar sus elecciones, ya sea a través de los medios de comunicación social, mediante la legislación o con incentivos económicos. Las limitaciones asociadas al uso de los *nudges*, en buena medida, son consecuencia de la escasez de estudios sobre su eficacia, especialmente a medio y largo plazo. Otros estudios cuestionan la duración de la incidencia de los *nudges* y postulan que su efecto a largo plazo depende de su capacidad para cambiar el origen de las costumbres irresponsables (Ferraro *et al.*, 2011). Incluso hay experimentos que tratan de analizar los efectos negativos que pueden tener los *nudges*, como aquellos que analizan si un individuo puede tender a actuar de manera más virtuosa tras haber actuado incorrectamente, y viceversa (Mazar y Zhong, 2010). Si el esfuerzo por fomentar actitudes ejemplares en algunos ámbitos puede tener consecuencias negativas en otros, resultaría muy difícil evaluar el impacto global de los *nudges*. Aunque este tipo de *efectos perversos* probablemente sean muy infrecuentes —y por consiguiente, no pondría en peligro el enfoque constructivo de los *nudge*—, no interesaría excluir en futuros estudios la eventualidad de este tipo de *efectos secundarios*.

Por último, establecer qué comportamientos son los deseables y cuál es la frontera entre información, comunicación y manipulación —a veces muy difícil de definir— se convertirían en dos obstáculos éticos que podrían suponer, en según qué casos, una *enmienda a la totalidad* acerca de la mayor o menor receptividad al uso sistemático de *nudges* para el fomento activo de políticas públicas conducentes a conductas socialmente responsables. ¿Quién decide el objetivo perseguido, es decir, lo que es deseable para la persona o la sociedad? Si se trata de un responsable público, no cabría la tentación de orientar este objetivo —así como el *nudge*— de manera oportunista, sesgada o en función del interés particular y no del general. ¿Todo valdría a la hora de

animar a los clientes de los hoteles a reutilizar las toallas? Según Simon (2010), algunos establecimientos presentan estadísticas deliberadamente *hinchadas* de usuarios que reutilizan sus toallas. Su objetivo no es engañar a sus clientes —más bien inducir dicho hábito responsable—, pero en realidad hacen que sus usuarios basen su conducta en una mentira. Está táctica, aunque conduzca a costumbres más virtuosas, no resultaría aceptable moralmente, tanto más si se trata de una autoridad pública que quiere fomentar una política socialmente responsable. Incluso podría perjudicar su reputación y reducir a la larga la eficacia de los *nudges* acusados en este caso —y con razón— de reducir al máximo su «paternalismo libertario» (Sunstein, 2015).

III. NUDGES Y RECEPTIVIDAD CIUDADANA

Según esta breve revisión de estudios previos, es posible constatar que la receptividad a los *nudges* puede variar no solo en función de los valores y opiniones de las personas, sino según el contexto social, político y cultural (Costa y Kahn, 2013). Por esa razón, se hace más necesario conocer y evaluar de forma lo más específica posible las repercusiones de los *nudges* según los destinatarios, culturas y contextos. De ahí que el presente estudio plantea una encuesta dirigida a estudiantes universitarios españoles que tiene como objetivo conocer su grado de aceptación o rechazo sobre el uso de *nudges* como estrategia para fomentar activamente conductas sociales responsables.

Varios estudios previos han analizado la receptividad positiva o negativa hacia los *nudges*, investigando qué características individuales determinan dichas preferencias. Sunstein *et al.* (2019), en su reciente estudio a nivel mundial, han llegado a establecer tres categorías entre naciones, en cuanto al nivel de aceptación de *nudges*: las naciones pro *nudges* —países democráticos industrializados como los europeos y Estados Unidos—, las naciones entusiastas —Corea del Sur y China— y las cautelosas —Dinamarca, Hungría y Japón—. En el ámbito europeo, Reish y Sunstein (2016) abordaron la percepción y actitud hacia los *nudges* de los ciudadanos en Italia, Reino Unido, Francia, Alemania, Hungría y Dinamarca. En este estudio se concluyó que en términos generales los europeos representados se mostraban positivos ante estas herramientas cuando tenían fines legitimados y se apoyaban en los intereses o valores generales. Sin embargo, rechazaron aquellos *nudges* en los que se establecía algún tipo de transacción económica sin consentimiento expreso. Reish y Sunstein (2016) no encontraron una relación clara entre las variables sociodemográficas —incluida la *adscripción política*— con el grado de aceptación, aunque sí detectaron una tendencia positiva asociada al género

femenino. Por su parte, Ferrerira y Wijngaard (2019) analizaron los factores que influyen en el comportamiento individual proambiental partiendo de la *Encuesta Social Europea* y encontraron que los grandes motivadores de este tipo de comportamiento son la comparación social y la creencia de que los esfuerzos colectivos pueden impulsar un gran cambio global.

En España, la investigación sobre el nivel de aceptación de las estrategias *nudge* aún está por explorar. Por ello, esta investigación muestra la opinión de un sector de la población española sobre los *nudges* —el alumnado universitario— y la promoción de forma activa de políticas públicas mediante su uso sistemático. Tampoco en España el estudio de los *nudges* como tal ha sido abordado por parte de las Administraciones públicas (Rivero y Cerezo, 2019). Sin embargo, en los últimos años se han tomado una serie de medidas que recuerdan en mayor o menor medida a este concepto y que abordan problemas tan preocupantes como la obesidad infantil, los accidentes de tráfico, el consumo de tabaco o el cambio climático. En este último caso es emblemático el cobro por las bolsas de plástico en los comercios² (España, 2018).

Con este estudio, se busca ofrecer resultados fiables a los responsables de las políticas públicas que aspiren a emplear los *nudges* como herramienta para el fomento de comportamientos sostenibles en la ciudadanía de referencia, es decir, la población de estudiantes universitarios españoles. Unos resultados que esperan determinar las condiciones generales de uso de los *nudges* para reducir su impacto negativo y garantizar su aceptabilidad ética para elaborar una guía de buenas prácticas que distribuir entre las instancias y agentes interesados: desde las relaciones públicas a la psicología social, pasando por la economía conductual, la Administración, la comunicación o el *marketing* social.

La presente investigación tiene como fin último responder a la siguiente pregunta de carácter general: ¿los estudiantes universitarios españoles aprueban los *nudges*? Para ello, pretende medir qué variables condicionan dicha preferencia, y así establecer si existe una relación entre la aprobación o el rechazo a los *nudges* en función de cuatro variables sociodemográficas —*sexo*, *edad*, *creencia religiosa* y *adscripción política*—, y de tres variables asociadas respectivamente con el grado de *confianza en las instituciones*, el *autoconcepto dependiente-interdependiente* y la *satisfacción personal*. Según estas variables se han formulado las siguientes preguntas de investigación de carácter específico:

² Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, sobre reducción del consumo de bolsas de plástico y por el que se crea el Registro de Productores. *BOE*, 122, 19 de mayo. Disponible en: <https://bit.ly/3pnBjgI>.

- ¿Qué características sociodemográficas son predictoras a la hora de aprobar un mayor número de uso de *nudges* para fomentar hábitos socialmente responsables?
- ¿La confianza en las instituciones públicas afecta a la aprobación de *nudges*?
- ¿El autoconcepto dependiente-interdependiente afecta a la aprobación de *nudges*?
- ¿La satisfacción personal y la percepción que tienen los estudiantes de su propio bienestar influye en la receptividad al empleo de *nudges* para promover políticas públicas?

IV. METODOLOGÍA

1. MUESTRA

La presente investigación se basa en una encuesta elaborada a partir de estudios previos internacionales que abordan el grado de aceptación de *nudges* y que incluyen variables que se consideran pertinentes a la hora de dar una visión integral de los perfiles estudiados. Estos estudios, mayoritariamente, abordan la percepción de estas herramientas de una muestra de población general (Reisch y Sunstein, 2016; Petrescu *et al.*, 2016; Reynolds *et al.*, 2019). Sin embargo, también existen casos centrados en grupos poblacionales jóvenes (Bhawra *et al.*, 2018; Allman-Farinelli *et al.*, 2019).

Para el diseño de la encuesta se implementó un cuestionario conformado por cuarenta preguntas que se distribuyó mediante la plataforma online Qualtrics y se analizó estadísticamente empleando los programas SPSS (versión 25) (Green y Salkind, 2016) y R (R Core Team, 2013). En el proceso de recogida de datos no se requirieron datos de identificación personal de los encuestados y se mantuvo el anonimato de estos en todo momento. El universo de la población lo conforman el conjunto de estudiantes universitarios españoles. Se empleó el muestreo no probabilístico por bola de nieve para distribuirlo, y nos pusimos en contacto con las universidades nacionales, tanto públicas como privadas, por medio del correo electrónico y de redes sociales como Facebook y Twitter. Elegimos un grupo concreto de población porque Sunstein *et al.* (2019) comprobaron que la edad y el nivel de estudios sí estaban correlacionados con la aprobación de estas estrategias, por lo que se espera tener unos resultados más concretos en una muestra más homogénea que la población en general.

La recolección de respuestas se realizó en el segundo semestre de 2019. El número de respuestas analizadas es de seiscientas. Según las cifras del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de junio de 2019 (Ministerio de

Universidades, 2019), el número total de estudiantes de nacionalidad española matriculados en universidades españolas en grado, máster y doctorado asciende a 1 448 474. Partiendo de este valor, nuestra muestra es adecuada con $n = 600$, un 95 % de confianza y un error del 5 %.

La muestra está conformada por un 64,2% de mujeres, un 35,8% de hombres, con una edad media de 21 años ($DT=3,3$). Para partir de una muestra homogénea, se excluyeron aquellos estudiantes que indicaron que no tenían nacionalidad española y a aquellos de más de 35 años de edad. En cuanto al tipo de estudios cursados por el alumnado, el 83,3% eran estudiantes de grado, el 10,2% de máster y el 6% de doctorado, una distribución similar a la que presenta el Ministerio de Educación sobre los estudiantes matriculados en el mismo año académico (81,3%, 13,25% y 5,4%, respectivamente) (Ministerio de Universidades, 2019).

2. MEDIDAS

El cuestionario estaba conformado por cuarenta preguntas estructuradas temáticamente:

- Preguntas sociodemográficas: sexo, edad, nivel de estudios.
- Escala tipo Likert de diez puntos asociadas a la adscripción política (izquierdas y derechas).
- Escala tipo Likert de tres puntos sobre creencias religiosas.
- Aprobación o no de catorce estrategias tipo *nudge* (tomadas de Reisch y Sunstein, 2016) vinculadas a diferentes conductas socialmente responsables: educativas, alimentarias, energías renovables... Además se agregó una decimoquinta estrategia —que no podría ser incluida como un *nudge* en sentido estricto— relativa al uso de publicidad subliminal. Una pregunta incorporada para plantear un caso que rozaría los límites éticos del uso de *nudges* como herramienta legítima al servicio del fomento activo de políticas públicas.
- Índice de bienestar subjetivo o satisfacción vital de Diener (1996), con el que los encuestados evalúan cuán satisfactoria consideran sus vidas en relación con cinco aspectos (ingresos económicos, satisfacción con uno mismo, estudios y empleabilidad, familia y la calidad de vida) mediante una escala tipo Likert de diez puntos. Este índice ha sido empleado como un parámetro que determina la calidad de vida de un individuo (Diener, 1984). De esta forma se podrían tener en cuenta, por un lado, los parámetros objetivos como los ingresos, la educación o la salud y, por otro, los parámetros subjetivos, que evalúan la percepción que tienen los individuos de su propio bienestar o su calidad de vida (Veenhoven, 1996).

- Índice de confianza en instituciones —ya empleado en Sunstein *et al.* (2019)— con la pregunta «¿cuánto confía en las siguientes instituciones?», que es evaluada de cero a diez puntos en una escala tipo Likert.
- Escalas de autoconcepto diseñadas por Fernández *et al.* (2004), y que resumen la estructura original de las de Singelis y Sharkey (1995) para evaluar el autoconcepto independiente-interdependiente de los individuos. Esta dimensión cultural es una de las más importantes para establecer distinciones en la conducta social a la hora de distinguir individuos colectivistas e individualistas.

Todas las preguntas eran de respuesta obligatoria y estaban aleatorizadas.

3. ANÁLISIS

Las respuestas obtenidas fueron anonimizadas y trasladadas a los programas R y SPSS. En primer lugar, se realizó un análisis de distribución de frecuencias para conocer las características de la muestra de estudiantes. A continuación, se llevaron a cabo correlaciones empleando pruebas chi cuadrado para variables nominales y pruebas bivariadas de diferencia de medias con Pearson y t de Student.

V. RESULTADOS

En primer lugar, nos centramos en los resultados principales sobre el grado de receptividad hacia los *nudges* como herramientas al servicio del fomento activo de hábitos socialmente responsables por parte de los estudiantes universitarios españoles. A continuación, buscamos diferencias significativas entre el grado de receptividad y las variables sociodemográficas —*edad, adscripción política y creencia religiosa*—, para así obtener unos resultados descriptivos generales. Posteriormente, se crearon, partiendo de las variables correspondientes, el índice de bienestar subjetivo o satisfacción vital, el índice de confianza en las instituciones y los resultados sobre el autoconcepto independiente-interdependiente. Estos tres constructos fueron evaluados en un contexto global, incluyendo las variables de todos los bloques establecidos para agrupar las preguntas en la encuesta.

1. VARIABLES SOCIODEMOGRÁFICAS Y RECEPTIVIDAD

Respecto a la adscripción política, la muestra de estudiantes se inclinó más a posicionamientos asociados a la izquierda. En una escala tipo Likert, siendo 0

la izquierda y 10 la derecha, la media es de 3,1 (DT = 2,3). Respecto a las creencias religiosas, un 69,1 % se definió como no creyente.

Para plantear la pregunta relativa a la aceptación o no del uso de *nudges* para fomentar hábitos públicos responsables, dado el desconocimiento de este concepto por parte de la población general, en primer término se plantearon varios ejemplos ilustrativos. Así, se formuló la pregunta: «A continuación queremos conocer su grado de aprobación de las siguientes medidas. Imagine que se implantan en su país. ¿Estaría de acuerdo con ellas?», pudiendo contestar de forma afirmativa o negativa, y se sumaron todas las herramientas tipo *nudge* que aprobarían para crear una nueva variable que incluyera dicho sumatorio. La media de aprobación de los catorce *nudges* propuestos es de 10,51 (DT = 2,32).

En la tabla 1 se muestra el porcentaje de encuestados que aprobarían cada uno de los catorce *nudges* propuestos e incluye una decimoquinta fila para el *caso extremo* de la publicidad subliminal.

Tabla 1. *Grado de receptividad de cada uno de los nudges (%)*

Nudges	%
Para reducir la obesidad infantil, el Gobierno emplea una campaña educativa que consiste en ofrecer información a los padres para ayudarles a tomar decisiones más saludables para sus hijos.	97,4
El Gobierno exige una etiqueta calórica en cadenas de restaurantes (como McDonalds, Burger King...).	95,4
El Gobierno propone (sin exigir) a los proveedores de electricidad a que incluyan automáticamente a sus clientes en una tarifa de «energía verde», pero pueden optar por elegir otra si lo desean. Es decir, si no dicen lo contrario, se les incluirá en la opción verde.	93,5
El Gobierno exige incluir etiquetas en productos que tienen niveles de sal inusuales como: «En este producto se han encontrado altos niveles de sal, lo que puede ser perjudicial para su salud».	91,8
Para evitar muertes y accidentes relacionados con las distracciones al volante, el Gobierno emplea campañas educativas, que consisten en imágenes y hechos explícitos diseñados para desalentar a la población a usar su móvil al volante.	89,4
El Gobierno exige un sistema de «semáforo de alimentos», con el que la comida sana se venderá con un pequeño icono verde, la comida no saludable con un icono rojo y las que no son especialmente sanas o no saludables con un icono amarillo.	89,1
	.../...

.../...

Nudges	%
El Gobierno exige a las empresas de electricidad adoptar un sistema en el que los consumidores sean automáticamente incluidos con una «energía verde», pero pueden optar por otra si lo desean.	87,5
Una ley que obliga a las grandes cadenas de alimentación a poner la comida más sana en los lugares más visibles para los clientes.	77,1
Por razones de salud y protección del medio ambiente, el Gobierno exige a los comedores de las instituciones públicas (comedores universitarios, colegios públicos, Administraciones...) tener un día sin carne a la semana.	61,9
El Gobierno exige a las salas de cine poner, antes de las películas, mensajes educativos contra el tabaco y el sobrepeso.	60,6
El Gobierno pone una casilla en la declaración de la renta donde, por defecto, se donan 50 euros a Cruz Roja u otras causas benéficas. Las personas pueden desactivar esta casilla si no quieren hacer esta donación.	60,4
Para detener el aumento de obesidad, el Gobierno exige a los supermercados tener las zonas de los cajeros sin dulces.	58,2
Una ley que exige elegir si quieres ser donante de órganos en el momento en que te sacas el carnet de conducir.	50,7
El Gobierno obliga a las empresas de vuelos a incluir en sus precios una tasa por emisiones de carbono (aproximadamente 10 euros) a los viajeros. Estos podrán no pagarlo si explícitamente lo comunican a la compañía.	38,7
El Gobierno obliga a incluir publicidad subliminal para que la gente no fume o coma en exceso en las salas de cine (por ejemplo, anuncios que pasan tan rápidamente que la gente no los percibe conscientemente).	35,3

Fuente: elaboración propia.

Respecto a la pregunta de investigación 1, la prueba T de Student nos reveló diferencias significativas entre la variable *sexo* y el total de *nudges* aprobados ($p < ,05$). Así, encontramos que existe relación entre ambas variables, y son las mujeres quienes, en general, apoyan más el empleo de *nudges* ($p < ,001$). Las mujeres tienden a aprobar una media de 10,84 *nudges* (DT = 2,16) y los hombres de 9,94 (DT = 2,47) sobre el 14 del total. A pesar de que la muestra seleccionada comprende edades muy cercanas (entre 18 y 35 años), encontramos diferencias tendenciales ($r = -,024$; $p = ,056$) entre dicha variable y la receptividad al uso de *nudges*, y son aquellos más jóvenes quienes están dispuestos a aprobar más políticas públicas sustentadas en este tipo de estrategias persuasivas.

El coeficiente de correlación de Pearson también nos revela una relación significativa entre la adscripción política y el total de *nudges* que aprobarían. Encontramos que existe una diferencia significativa entre ambas variables ($r = -,266$; $p < ,001$). Así, existe una tendencia a apoyar más estas herramientas entre los encuestados que se identificaron con una alineación más a la izquierda. Al correlacionar las variables sobre la creencia en alguna religión y la aprobación del total de *nudges*, encontramos una relación significativa ($r = -,149$; $p < ,001$), y son los que no creen en ninguna religión los que aprueban una mayor cantidad.

Los resultados de la regresión lineal explican la relación negativa entre la adscripción política a la derecha y la aceptación de *nudges*, es decir, a cada punto que se aumente en la escala tipo Likert de adhesión política (siendo 1 izquierdas y 10 derechas), la aprobación de los *nudges* disminuiría en 0,259 puntos. También muestra la relación negativa entre la creencia religiosa y la aceptación de *nudges* ($p < ,001$). Así, cada punto que se aumente en la escala tipo Likert de nivel de creencia religiosa, la aprobación de los *nudges* disminuiría en 0,549 puntos (tabla 2).

Tabla 2. *Regresión lineal* receptividad-adscripción política y creencia religiosa

	Coeficiente de regresión (B)	Error estándar (E.T.)	Significación
Posición política	-,259	,039	,000
Creencia en religión	-,549	,151	,000

Fuente: elaboración propia.

En nuestra muestra, encontramos que aquellas personas que se definían más afines a la derecha política y las que tenían más edad, se consideraban más practicantes religiosas ($r = ,471$; $p < ,001$ y $r = ,119$; $p < ,005$, respectivamente). Hasta ahora, podemos ratificar que existen diferencias estadísticamente significativas para afirmar que las mujeres, los votantes de izquierdas y los no creyentes apoyan más las políticas *nudge*. De manera tendencial, los más jóvenes también tienden a apoyar más cantidad de este tipo de medidas.

2. CONFIANZA EN INSTITUCIONES Y RECEPTIVIDAD

Para responder a nuestra pregunta de investigación 2 se decidió correlacionar la variable *confianza en instituciones* con variables sociodemográficas y con la variable *receptividad*. La confianza en instituciones estaba diseñada en una escala tipo Likert de 7 puntos, desde «no confío nada» a «confío mucho».

La media de la escala de confianza fue 3,93 (DT = 1,91). Se encontraron diferencias significativas entre el *sexo* y la *confianza en instituciones*: existe una relación significativa negativa entre la edad y la confianza ($p < ,001$). Es decir, a mayor edad se confía menos en las instituciones públicas.

También se encontraron diferencias significativas con la variable *adscripción política* ($r = ,193$; $p < ,001$) y *creencia religiosa* ($r = -,198$; $p < ,001$). Los resultados de la regresión lineal (tabla 3) explican la relación negativa entre la *confianza en instituciones* con la variable predictora *edad* y una relación positiva con las variables predictoras sobre *creencia religiosa* y el de alienación a la derecha política ($p < ,001$). Es decir, a menos edad, más creencia religiosa, más afinidad a la derecha y mayor confianza en las instituciones.

Tabla 3. *Regresión lineal* confianza en instituciones-edad, adscripción política y creencia religiosa

	Coefficiente de regresión (B)	Error estándar (E.T.)	Significación
Edad	-,064	,016	,000
Adscripción política	,107	,022	,000
Creencia religiosa	,413	,085	,000

Fuente: elaboración propia.

El coeficiente de correlación de Pearson revela que sí existen diferencias significativas entre aquellas personas que confían en las instituciones de manera general y una mayor receptividad al uso de *nudges* para fomentar las conductas socialmente responsables ($r = ,122$; $p < ,05$). Los resultados de la regresión lineal (tabla 4) explican esta relación positiva entre *confianza en las instituciones* y la aceptación de *nudges* ($p < ,05$). Es decir, a cada punto que se aumenta en la escala tipo Likert asociada al nivel *confianza en las instituciones*, la aprobación de los *nudges* aumenta en 0,195 puntos.

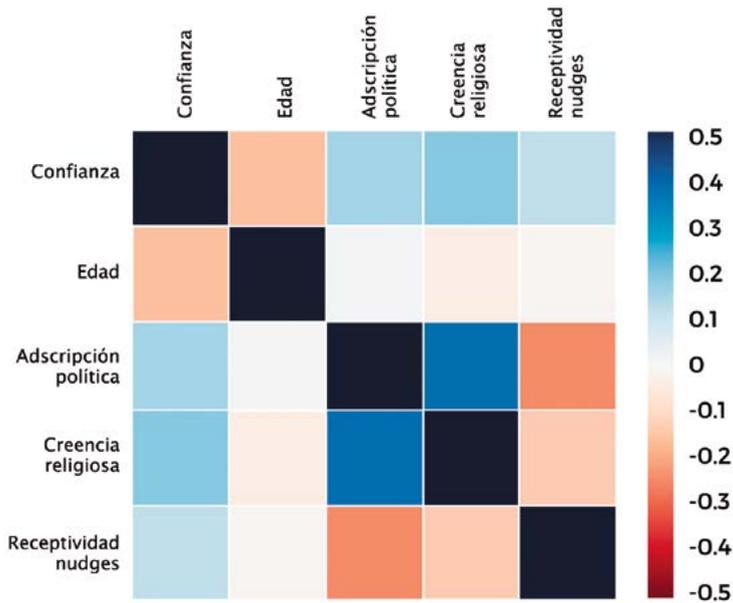
Tabla 4. *Regresión lineal* receptividad-confianza en instituciones

	Coefficiente de regresión (B)	Error estándar (E.T.)	Significación
Confianza en instituciones	,195	,071	,007

Fuente: elaboración propia.

En el gráfico 1 se muestran las correlaciones en un mapa de calor de las variables cuantitativas que conforman este apartado. En él está representado el coeficiente de correlación de Pearson (r). Los colores correspondientes a valores mayores que 0 (en color azul) presentan una correlación positiva entre variables, mientras que los inferiores a 0 (color rojo), una correlación negativa. Cuando el valor es menor a 0,05 existe una asociación estadísticamente significativa entre variables.

Gráfico 1. *Mapa de calor de correlaciones de las variables: edad, adscripción política, creencia religiosa, receptividad y confianza en instituciones*



Fuente: elaboración propia.

3. AUTOCONCEPTO Y RECEPTIVIDAD

Para abordar las variables sobre el autoconcepto *independiente-interdependiente* se diseñó una escala tipo Likert de cuatro puntos sobre el grado de acuerdo con trece afirmaciones. Singelis y Sharkey (1995) clasifican en cuatro grupos las afirmaciones planteadas en la encuesta acerca del autoconcepto (Fernández *et al.*, 2004):

1. Deber hacia el endogrupo: tiene un autoconcepto fuerte del deber grupal, por encima de la media mundial y similar a culturas colectivistas.

2. Valoración de la armonía grupal: autoconcepto que subraya la armonía grupal, asociado al colectivismo.
3. Singularidad y unicidad del autoconcepto: tiene una imagen de sí que recalca la unicidad.
4. Sí mismo estable y comunicación directa.

Tras la recodificación y elaboración de los cuatro constructos, la muestra de estudiantes presenta valores altos en las cuatro clasificaciones, por lo que en esta investigación se considera pertinente correlacionar cada una de las afirmaciones sobre autoconcepto con el resto para responder la pregunta de investigación 3.

En primer lugar, encontramos que las mujeres se identifican con afirmaciones más colectivistas. Así, aparecen diferencias estadísticamente significativas en: «Es importante para mí mantener la armonía dentro del grupo» ($p < ,05$); «Es importante para mí respetar las decisiones tomadas por el grupo» ($p < ,05$); «Tener una personalidad independiente de los demás es importante para mí» ($p < ,05$); «Prefiero ser directo y franco cuando trato con personas que acabo de conocer» ($p < ,005$); y «Actúo de la misma manera sin importarme con quién esté» ($p < ,005$).

Por su parte, los hombres se muestran más identificados con la afirmación «Me siento cómodo cuando yo, de forma individual, soy objeto de elogios y premios» ($p < ,05$), más propia de las culturas individualistas. En cuanto a la *edad*, *adscripción política* y *creencia religiosa*, no se encontraron diferencias significativas con el autoconcepto.

En el caso de la aprobación máxima del uso de *nudges*, encontramos que aquellas personas que se sienten más identificadas con «Es importante para mí respetar las decisiones tomadas por el grupo» y «Actúo de la misma manera sin importarme con quién esté», tienden a apoyar más *nudges* ($r = ,107$; $p < ,01$ y $r = ,083$; $p < ,05$, respectivamente). Ambas afirmaciones se corresponden con identidades colectivistas, por lo que podemos afirmar que existe una mayor receptividad a utilizar *nudges* entre aquellos encuestados más colectivistas.

En la tabla 5 se pueden observar los resultados de la regresión lineal entre ambas afirmaciones y la aprobación máxima a servirse de *nudges* para promover comportamientos sociales responsables. En ambos casos existe una relación positiva respecto a la *receptividad* por parte del alumnado universitario español encuestado.

Si comparamos las afirmaciones relativas al autoconcepto y la confianza en instituciones, se encuentra que quienes tienen más autoconcepto del deber y valoran la armonía grupal confían más en las instituciones ($r = ,121$; $p < ,005$ y $r = ,111$; $p < ,005$, respectivamente).

Tabla 5. *Regresión lineal* receptividad-afirmaciones:
 «Es importante para mí respetar las decisiones tomadas por el grupo» y
 «Actúo de la misma manera sin importarme con quién esté»

	Coefficiente de regresión (B)	Error estándar (E.T.)	Significación
Es importante para mí respetar las decisiones tomadas por el grupo	,534	,181	,003
Actúo de la misma manera sin importarme con quién esté	,223	,109	,040

Fuente: elaboración propia.

4. SATISFACCIÓN PERSONAL Y RECEPTIVIDAD

El grado de satisfacción personal se midió con una escala tipo Likert de 0 a 10 puntos, teniendo en cuenta los ítems: *ingresos económicos*, *autopercepción* (satisfacción con uno mismo), *estudios y empleabilidad*, *familia* y la *calidad de vida* (tabla 6).

Tabla 6. *Valores de las dimensiones relacionadas con la satisfacción personal*

	Media (M)	Desviación típica (DT)
Familia	8,17	1,82
Ingresos económicos	5,86	2,11
Estudios y empleabilidad	7,17	1,78
Autopercepción	7,09	2,06
Calidad de vida	6,94	1,92

Fuente: elaboración propia.

Abordando la pregunta de investigación 4, no existen diferencias significativas entre el sexo de los encuestados y su satisfacción con los cinco ítems. Sin embargo, tendencialmente, se puede afirmar que las mujeres están más satisfechas con todos los ítems menos con ellas mismas como persona, donde la media de la satisfacción es superior entre los hombres.

Las personas de más edad se sienten menos satisfechas con sus ingresos económicos ($r = -,205$; $p < ,001$) y sus estudios y empleabilidad ($r = -,181$; $p < ,05$).

Aquellas personas que se consideran más de derechas también se muestran más satisfechas con la familia ($r = ,135$; $p < ,001$), ingresos económicos ($r = ,161$; $p < ,001$), autopercepción ($r = ,135$; $p < ,001$) y la calidad de vida ($r = ,149$; $p < ,001$) (tabla 7).

Si contrastamos el autoconcepto con la satisfacción, encontramos que aquellas personas que buscan más armonía grupal están más satisfechos con la familia ($r = ,151$; $p < ,001$), con trabajo-estudios ($r = ,125$; $p < ,005$) y la vida en general ($p < ,001$). También quienes tienen un sí mismo más estable, presentan más satisfacción con la familia ($p < ,001$) y con ellos mismos como persona ($p < ,005$) y la vida en general ($r = ,159$; $p < ,001$). Es decir, las personas con cualidades más propias del colectivismo están más satisfechas con aspectos de su vida y aprueban más cantidad de *nudges*.

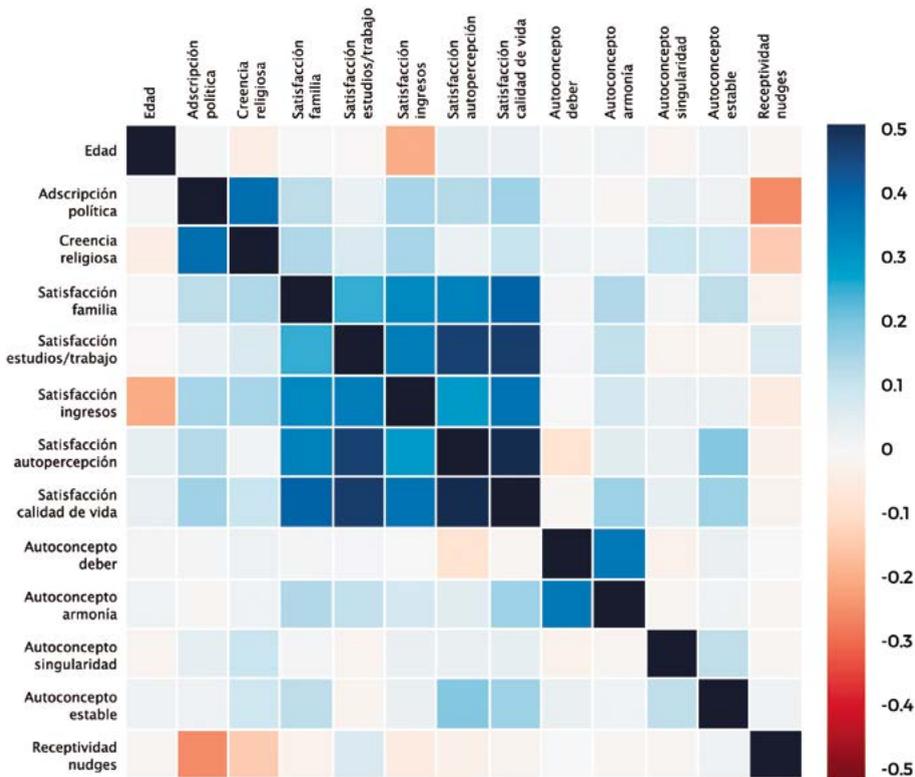
Tabla 7. *Regresión lineal* adscripción política-satisfacción con la familia, ingresos económicos, autopercepción y calidad de vida

	Coefficiente de regresión (B)	Error estándar (E.T.)	Significación
Familia	,103	,031	,001
Ingresos económicos	,143	,036	,000
Autopercepción	,117	,036	,001
Calidad de vida	,121	,033	,000

Fuente: elaboración propia.

En el gráfico 2 se muestran las correlaciones en un mapa de calor de las variables cuantitativas que conforman este apartado. La representación de esta correlación sigue los mismos parámetros que el gráfico anterior. De este modo, si el valor es menor a 0,05 existe una asociación estadísticamente significativa entre variables, mostrándose en color azul las correlaciones positivas y en rojo las negativas.

Gráfico 2. *Mapa de calor de correlaciones de las variables edad, adscripción política, creencia religiosa, satisfacción con cinco ítems, clasificación de autoconcepto en cuatro grupos y receptividad de nudges*



Fuente: elaboración propia.

VI. CONCLUSIONES

El estudio empírico presentado en los epígrafes anteriores cubre un nicho en la investigación hasta ahora sin abordar: la percepción de los nudges en España. En primer lugar, los resultados confirman que los estudiantes universitarios españoles muestran altos niveles de aceptación de las estrategias nudge presentadas, especialmente las campañas educativas y aquellas en favor de una alimentación más saludable, como las etiquetas calóricas. Por otro lado, aquellos nudges que implican un pago adicional por parte de los usuarios y las estrategias de publicidad subliminal tienen menor grado de apoyo entre los estudiantes encuestados.

Respecto a las variables sociodemográficas, el sexo, la adscripción política y la creencia religiosa son predictores a la hora de aprobar el uso sistemático de mayor cantidad de *nudges*. Así, las mujeres, los votantes de izquierdas y los estudiantes no creyentes están más a favor de emplear estos instrumentos persuasivos para el fomento activo de políticas públicas. En segundo lugar, la confianza en instituciones públicas está también relacionada con la edad. Cabe señalar que a mayor edad, la confianza se va perdiendo.

En tercer lugar, el estudio muestra una relación positiva entre los patrones de autopercepción colectivista y la aprobación de *nudges*. La muestra de población analizada presenta patrones conductuales tanto individualistas como colectivistas, por lo que se debe apelar, para tener más probabilidad de aprobación de medidas, a los sentimientos de la segunda categoría. Según estudios previos en este tipo de comportamientos, predomina la dependencia con el resto del grupo, se tiene un mayor sentido del deber con el endogrupo, se valora más la armonía y sus conductas están orientadas a pertenecer a la comunidad (Triandis y Gelfand, 1998). En las culturas individualistas, el sistema político está diseñado para satisfacer las necesidades individuales, estando vinculado a la modernidad, a la competitividad y a la constante especialización (Giddens, 1991). El Estado tiene un control relativamente limitado sobre los individuos y protege los derechos individuales. Esto podría conllevar a que los individuos ignoren el bien de la comunidad, por lo que es más probable que los grupos individualistas rechacen leyes o campañas institucionales que apelen al bien común, ya que el mensaje se puede interpretar como «por culpa de otros se perjudica mi libertad» (Triandis, 2018).

Por tanto, parece aconsejable que los responsables de las políticas públicas se preocupen, en primer lugar, por ser fiables y tener una buena imagen ante la población, para así favorecer un apoyo de los ciudadanos frente a las propuestas que se planteen. Además, se considera necesario que estos *arquitectos de elecciones* diseñen medidas educativas y divulgativas que apelen a valores grupales, para que así la población se conciencie y vele por el bien común y, de paso, las autoridades obtengan mayor confianza. Desde luego, los datos globales de nuestro estudio parecen vincular la búsqueda de armonía grupal con la confianza en las fuerzas públicas. En la tabla 8 se puede ver un esquema de las características de aquellos que aprueban más y menos *nudges*.

La investigación presentada arroja luz verde a los arquitectos de políticas públicas al señalar que las iniciativas *nudge* están bien vistas por la población de estudiantes en el contexto español. Así, con el ánimo de garantizar una verdadera deontología de los *nudges* para evitar que se desvíen hacia objetivos no responsables, el artículo ha satisfecho el objetivo general de conocer mejor a la población de referencia: el alumnado universitario español. El análisis de las actitudes de la población frente a este tipo de medidas es útil por el propio

Tabla 8. *Esquema de las características de los encuestados que aprueban más y menos nudges*

Tienden a ser más receptivos con el uso sistemático de <i>nudges</i> para fomentar hábitos socialmente responsables	Tienden a ser menos receptivos con el uso sistemático de <i>nudges</i> para fomentar hábitos socialmente responsables
Los encuestados más jóvenes	Los encuestados más adultos
Las mujeres	Los hombres
Los más afines a la izquierda política	Los más afines a la derecha política
Los menos alineados con creencias religiosas	Los más alineados con creencias religiosas
Quienes más confían en las autoridades públicas	Quienes menos confían en las autoridades públicas
Quienes están más satisfechos con sus ingresos económicos y su trabajo	Quienes están menos satisfechos con sus ingresos económicos y su trabajo
Los que presentan actitudes más colectivistas, es decir, más respetuosas con las decisiones del grupo	Los que presentan actitudes más individualistas, es decir, menos respetuosas con las decisiones del grupo

Fuente: elaboración propia.

compromiso de los poderes públicos de responder a sus necesidades. Con ello, se obtienen unas pautas preliminares de la aplicación y se dan a conocer las características, debilidades o hábitos de la sociedad. Esto no quiere decir que se garantice el cambio de conducta de toda población objetivo, pero el conocimiento del contexto en el que se aplique el *nudge* facilita su diseño y puede dar explicación a posibles desviaciones conductuales. Por otro lado, los *nudges* por sí solos no son una razón suficiente para que los individuos cambien su conducta (o, al menos, no suelen serlo), sino que deben coexistir en una combinación de instrumentos y medidas que promuevan comportamientos socialmente responsables.

Una de las limitaciones de este estudio tiene que ver con la muestra obtenida, dada la sobrerrepresentación de mujeres frente a hombres. Sin embargo, cabe añadir que existe un mayor número de mujeres (54,8 %) matriculadas en estudios universitarios que de hombres (Ministerio de Universidades, 2020).

Las investigaciones futuras deberían seguir indagando en algunas de las conclusiones y recomendaciones del Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Integrar los *nudges* en las políticas europeas» (Libaert, 2017). En especial, en aquellas que ponen énfasis en la necesidad de que los *nudges* deben entenderse, debatirse y compartirse para ser aceptados lo mejor

posible. Esto evitaría *derivadas* y riesgos de manipulación en el uso de los *nudges*. Por ello, es prioritario desarrollar dispositivos de seguimiento y evaluación de los *nudges* en función de diversos criterios (sociales, medioambientales, económicos). Este aspecto haría más fácil superar estas primeras fases de experimentación para comprender la influencia exacta del *nudge* en concreto y en función de su naturaleza, del público destinatario, el contexto, etc. Un escenario que haría posible un ajuste rápido si los resultados del *nudge* en cuestión hubieran sido decepcionantes, hasta el punto de que se pudiera abandonar su empleo si su aplicación se considera ineficaz. Todo ello, con vistas a garantizar cierta flexibilidad en la utilización del *nudge* para aprovechar al máximo su potencial transversalidad porque como recuerda el Dictamen: «Al igual que los demás instrumentos de que disponen las autoridades públicas, el *nudge* no es un instrumento milagroso ni completamente nuevo, aunque puede resultar complementario y muy útil para modificar determinados comportamientos. Su principal interés radica en incitar a que, en el diseño de las políticas públicas, se tenga en cuenta la dimensión psicológica de los comportamientos y no solo su «racionalidad económica» (*ibid.*: 29).

AGRADECIMIENTOS

Esta investigación ha sido posible gracias al apoyo de la Junta de Castilla y León y el Fondo Social Europeo BDNS (Identif.: 376062). Nuestro más sincero agradecimiento a todas aquellas personas que han contribuido a la obtención de los datos y a todos los estudiantes que han participado.

Bibliografía

- Allcott, H. y Kessler, J. B. (2019). The welfare effects of nudges: A case study of energy use social comparisons. *American Economic Journal: Applied Economics*, 11 (1), 236-276. Disponible en: <https://doi.org/10.1257/app.20170328>.
- Allman-Farinelli, M., Rahman, H., Nour, M., Wellard-Cole, L. y Watson, W. L. (2019). The role of supportive food environments to enable healthier choices when eating meals prepared outside the home: findings from focus groups of 18 to 30-year-olds. *Nutrients*, 11 (9). Disponible en: <https://doi.org/10.3390/nu11092217>.
- Ariely, D. (2008). *Predictably irrational*. New York: Harper Collins.
- Bhawra, J., Reid, J. L., White, C. M., Vanderlee, L., Raine, K. y Hammond, D. (2018). Are young Canadians supportive of proposed nutrition policies and regulations? An overview of policy support and the impact of socio-demographic factors on public opinion. *Canadian Journal of Public Health*, 109 (4), 498-505. Disponible en: <https://doi.org/10.17269/s41997-018-0066-1>.

- Cerezo, M. (2019). El poder del Green Nudge: hacia un comportamiento sostenible de los ciudadanos. En R. Rivero y M. Cerezo. *Innovación en las normas ambientales* (pp. 31-46). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Chevallier, J. (2018). Les nudges dans la modernisation de l'action publique. En M. Bozzo-Rey y A. Brunon-Ernst (dirs.). *Nudges et normativités. Généalogies, concepts et applications* (pp. 227-238). Hermann.
- Costa, D. L. y Kahn, M. E. (2013). Energy conservation «nudges» and environmentalist ideology: Evidence from a randomized residential electricity field experiment. *Journal of European Economic Association*, 11 (3), 680-702. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/jeea.12011>.
- Diener, E. (1984). Subjective well-being. *Psychological Bulletin*, 95 (3), 542-575. Disponible en: <https://doi.org/10.1037/0033-2909.125.2.276>.
- Diener, E. (1996). Traits can be powerful, but are not enough: Lessons from subjective well-being. *Journal of Research in Personality*, 30 (3), 389-399. Disponible en: <https://doi.org/10.1006/jrpe.1996.0027>.
- Fernández, I., Ubillos, S. y Zubieta, E. M. (2004). *Psicología social, cultura y educación*. España: Pearson Educación.
- Ferraro, P. J., Miranda, J. J. y Price, M. K. (2011). The persistence of treatment effects with norm-based policy. *American Economic Review*, 101 (3), 318-322. Disponible en: <https://doi.org/10.1257/aer.101.3.318>.
- Ferrerira, M. y Wijngaard, R. van den (2019). Pro-environmental behaviour. We care because others do. En A. Samson (2019). *The behavioral economics guide 2019* (pp. 121-130). Disponible en: <https://www.behavioraleconomics.com/be-guide/>.
- Fundación del Español Urgente Fundéu-BBVA (2017). *Acicate, alternativa a nudge*. Disponible en: <https://www.fundeu.es/dudas/palabra-clave/nudge/>
- Giddens, A. (1991). *Modernity and self-identity*. Stanford: Stanford University Press.
- Green, S. B. y Salkind, N. J. (2016). *Using SPSS for Windows and Macintosh, books a la carte*. Pearson.
- Grier, S. y Bryant, C. A. (2005). Social marketing in public health. *Annual Review of Public Health*, 26, 319-339. Disponible en: <https://doi.org/10.1146/annurev.publ-health.26.021304.144610>.
- Halpern, D. (2015) *Inside the Nudge Unit: How Changes can Make a Big Difference*. London: WH Allen.
- John, P. (2011). *Making policy work*. London; New York: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780203830789>.
- Libaert, T. (2017). Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Integrar los nudges en las políticas europeas» (2017/C 075/05). *Diario Oficial de la Unión Europea*, 10-03-2017. Disponible en: <https://bit.ly/3nUgvN4>.
- Linder, S. y Peters, G. (1998). Conceptual Frames Underlying the Selection of Policy Instruments. En G. Peters y F. K. M. Van Nispen (eds.). *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration* (pp. 33-45). Cheltenham: Edward Elgar.
- Lourenço, J. S., Ciriolo, E., Almeida, S. R. y Dessart, F. J. (2016). *Behavioural insights applied to policy-country overviews 2016*. JRC Working Papers, JRC100547. Sevilla: Joint Research Centre. Disponible en: <https://ideas.repec.org/p/ipt/iptwpa/jrc100547.html>.

- Mazar, N. y Zhong, C. (2010). Do green products make us better people? *Psychological Science*, 21 (4), 494-498. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0956797610363538>.
- Ministerio de Universidades (2019). *Estadística de estudiantes universitarios (EEU)*. Disponible en: <https://bit.ly/3nNS8k8>.
- Ministerio de Universidades (2020). *Datos y cifras del Sistema Universitario Español*. Disponible en: <https://bit.ly/3kqz1v6>.
- Moreu, E. (2005). *La Administración anunciante. Régimen jurídico de la publicidad institucional*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.
- Moreu, E. (2018). Integración de nudges en las políticas ambientales. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 19, 451-485.
- Obama, B. (2015). Executive order 13707: Using behavioral science insights to better serve the American people. *Federal Register*, 80 (181), 56365-56367.
- Peeters, R. y Schuilenburg, M. (2017). The birth of mindpolitics: Understanding nudging in public health policy. *Social Theory and Health*, 15 (2), 138-159. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/s41285-016-0024-z>.
- Petrescu, D. C., Hollands, G. J., Couturier, D. L., Ng, Y. L. y Marteau, T. M. (2016). Public acceptability in the UK and USA of nudging to reduce obesity: the example of reducing sugar-sweetened beverages consumption. *PLoS One*, 11 (6). Disponible en: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0155995>.
- R Core Team (2013). *R: A language and environment for statistical computing*. Austria: R Foundation for Statistical Computing. Disponible en: <https://www.R-project.org/>.
- Reisch, L. A. y Sunstein, C. R. (2016). Do Europeans like nudges? *Judgment and Decision Making*, 11 (4), 310-325. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2739118>.
- Reynolds, J. P., Archer, S., Pilling, M., Kenny, M., Hollands, G. J. y Marteau, T. M. (2019). Public acceptability of nudging and taxing to reduce consumption of alcohol, tobacco, and food: A population-based survey experiment. *Social Science and Medicine*, 236 (112395). Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2019.112395>.
- Rivero, R. (2012). *La necesaria innovación en las instituciones administrativa. Organización, procedimiento, función pública, contratos administrativos y regulación*. Madrid: INAP.
- Rivero, R. y Cerezo, M. (2019). *Innovación en las normas ambientales*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Simon, S. (2010) The Secret to Turning Consumers Green, *The Wall Street Journal*. Disponible en: <https://on.wsj.com/33D2k6R>.
- Singelis, T. M. y Sharkey, W. F. (1995). Culture, self-construal, and embarrassment. *Journal of Cross-cultural Psychology*, 26 (6), 622-644. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/002202219502600607>.
- Sunstein, C. R. (2014). Nudging: A Very Short Guide. *Journal of Consumer Policy*, 37 (4), 583-588. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s10603-014-9273-1>.
- Sunstein, C. R. (2015). *Effetto nudge: la politica del paternalismo libertario*. Università Bocconi.
- Sunstein, C. R., Reisch, L. A. y Kaiser, M. (2019). Trusting nudges? Lessons from an international survey. *Journal of European Public Policy*, 26 (10), 1417-1443. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13501763.2018.1531912>.
- Thaler, R. H. y Sunstein, C. R. (2008). *Nudge: improving decisions about health, wealth, and happiness*. Yale University Press.

- Triandis, H. C. (2018). *Individualism and collectivism*. New York: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780429499845>.
- Triandis, H. C. y Gelfand, M. J. (1998). Converging measurement of horizontal and vertical individualism and collectivism. *Journal of Personality and Social Psychology*, 74 (1), 118-128. Disponible en: <https://doi.org/10.1037/0022-3514.74.1.118>.
- Tversky, A. y Kahneman, D. (1991). Loss aversion in riskless choice: A reference-dependent model. *The Quarterly Journal of Economics*, 106 (4), 1039-1061. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2937956>.
- Veenhoven, R. (1996). Developments in satisfaction-research. *Social Indicators Research*, 37 (1), 1-46. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/BF00300268>.
- Velasco, F. (2018). Nudges y derecho administrativo. *Blog de Francisco Velasco* [blog], 28-08-2018. Disponible en: <https://bit.ly/35NFFXC>.
- Zimmermann, S. (2016). ¿Incentivo o manipulación? *Mente y Cerebro*. 78, 17-23. Disponible en: <https://bit.ly/35PEs1W>.

LAS TRAMPAS DE LA MERITOCRACIA. UN RECORRIDO POR LOS PROBLEMAS MÁS SIGNIFICATIVOS QUE ESCONDE EL MERECCIMIENTO

The traps of meritocracy. A tour of the most
significant problems that hide the merit

GASTÓN SOUROUJON

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas
y Técnicas de Argentina (CONICET)
gsouroujon@hotmail.com

Cómo citar/Citation

Souroujon, G. (2021).

Las trampas de la meritocracia. Un recorrido por los problemas
más significativos que esconde el merecimiento.

Revista de Estudios Políticos, 191, 59-80.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.191.03>

Resumen

El artículo se propone deconstruir cierto lugar común que se ha articulado sobre el mérito como el criterio más justo de distribución de recompensas y posiciones en el seno social, para lo que se recorrerá un doble camino. Histórico en primer lugar, por el cual se tratará de detallar sintéticamente la historia de la categoría en el siglo xx, sus antecedentes y su transformación en un principio de legitimación de las desigualdades consensuado e inobjetable. En segundo lugar, teórico, por el cual repasaremos los análisis más lúcidos en torno al concepto; en particular las objeciones que desde la heterogénea familia liberal (familia en donde *a priori* se supone que tendría mayor aceptación) se han realizado, con el fin de recapitular las distintas dimensiones y problemas que acompañan al concepto.

Palabras claves

Mérito; liberalismo; teoría de la justicia.

Abstract

The article sets out to deconstruct a certain common sense that has been articulated on merit as the fairest criterion for the distribution of rewards and positions within society. To this end, a double path will be followed, first of all, a historical one, by which an attempt will be made to synthetically detail the history of the category in the 20th century, its antecedents, and its transformation into a principle of legitimization of the inequalities agreed upon and unobjectionable. Second, theoretical, by which we will review the most lucid analyses around the concept, in particular the objections that from the heterogeneous liberal family (family where *a priori* is supposed to have greater acceptance) have been carried out in order to recapitulate the different dimensions and problems that accompany the concept.

Keywords

Merit; liberalism; theory of justice.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. DISGREGANDO LA MERITOCRACIA. III. VALOR Y MÉRITO EN HAYEK. LOS PROBLEMAS DE LA DISTRIBUCIÓN PAUTADA. IV. EL LIBERALISMO IGUALITARISTA. RAWLS Y EL PRINCIPIO DE LA DIFERENCIA. V. LA ESFERA DE LA MERITOCRACIA. WALZER Y LA DISTINCIÓN ENTRE CARGO Y RECONOCIMIENTO. VI. COMENTARIOS FINALES. *BIBLIOGRAFÍA.*

«La meritocracia contradice el principio de igualdad, el de una democracia igualitaria, no menos que cualquier otra oligarquía».

Hannah Arendt «La crisis en la educación»¹

I. INTRODUCCIÓN

En los últimos años las categorías de mérito y meritocracia han sido utilizadas por distintos actores políticos representantes de la gran familia de las derechas, desde la derecha radical populista en crecimiento en Europa (Mudde, 2019) hasta la derecha liberal conservadora de América Latina. En los distintos ángulos de esta heterogénea expresión política se apela al mérito como criterio de legitimidad para pensar la distribución en la sociedad. Apelación que también contamina a vastos sectores del centro izquierda, a los medios de comunicación y a un creciente sector de la sociedad civil. Desde una mirada superficial, la meritocracia, como competición abierta a las cualidades y esfuerzos personales para determinar el sistema de distribución de posiciones y recompensas en una sociedad, es sumamente atractiva e intuitivamente justa. Parecería ser la traducción que el siglo xx encontró a la aristocracia de talentos que Jefferson había imaginado; mucho más justa, flexible y acorde con los valores igualitarios de las revoluciones modernas que la rígida distribución del sistema feudal, en donde las marcas de nacimiento determinaban las trayectorias personales, y la movilidad social ni siquiera asomaba en el imaginario.

Tanto el sistema feudal como el meritocrático son dos principios de legitimación de las desigualdades, pero si las críticas al primero ya no necesitan enumerarse, los problemas que atañen al segundo son menos visibles. El mérito se halla tan arraigado en la cosmovisión de las sociedades contemporáneas

¹ Hannah Arendt (1993). The crisis in education, en *Between past and future*. Penguin Books.

(desde el trabajo académico, que se alimenta del mérito y las evaluaciones continuas, hasta los *reality shows*) que hay ciertas preguntas que dejamos de preguntarnos, ciertas objeciones que ni nos atrevemos a hacer. Por ejemplo: ¿por qué las desigualdades consecuencia de las diferencias de raza nos parecen menos respetables que las que son fruto del talento? ¿Por qué intuitivamente rechazamos las desigualdades que aún perduran en las diferencias de remuneración por el mismo trabajo entre géneros, pero no nos genera urticaria las grandes fortunas que ganan los deportistas, actores, etc.? Incluso las desigualdades de clase nos parecen menos legítimas que las que se asientan en las cualidades individuales. ¿Podemos pensar la misma justificación para el mérito como criterio de distribución en los distintos ámbitos sociales? Cuando hablamos del mérito como criterio de distribución, ¿estamos pensando en la distribución de posiciones o de recompensas? Deconstruir cierto lugar común sobre el mérito parece ser entonces una tarea urgente, *en ciertas ocasiones pensar contraintuitivamente tiene sus méritos*. Para ayudarnos a escavar los problemas que el mérito oculta en sus profundidades, recorreremos un doble camino. Histórico en primer lugar, por el cual trataremos de detallar sintéticamente la historia de la categoría en el siglo xx, sus antecedentes, y su transformación en un principio de legitimación de las desigualdades consensuado e inobjetable. En segundo lugar, teórico, por el cual repasaremos los análisis más lúcidos en torno al concepto, en particular las objeciones que desde la heterogénea familia liberal (familia en donde *a priori* se supone que tendría mayor aceptación) se han realizado, con el fin de recapitular las distintas dimensiones y problemas que acompañan al concepto, y ensayar algunas respuestas a estas preguntas preliminares.

La radicalidad del pensamiento moderno, fundamentalmente de los clásicos contractualistas prerrevolucionarios, Hobbes y Rousseau, fue la de imaginar una sociedad cuyo punto de partida es la igualdad de todos los hombres. El desvanecimiento de las desigualdades prescritas y fijadas históricamente inaugura una sociedad donde nadie ocupa un lugar fijo. A decir de Hobbes, esta igualdad de títulos genera una igualdad de esperanza, en donde cualquier individuo está habilitado para ocupar cualquier posición y la imagen de una carrera competitiva abierta al talento y las habilidades personales se manifiesta como la parábola que explica las desigualdades. El problema original y principal, tanto de Hobbes como de Rousseau, era la nueva forma de distribuir el reconocimiento: la carrera pasa por la necesidad de destacarse en el seno de la vida social en una sociabilidad de iguales, carrera que genera un callejón sin salida ante la necesidad de ser estimado por los demás como cada uno se estima a sí mismo, una necesidad imposible de satisfacer al ser experimentada por todos (Manent, 1990). Más allá de los proyectos y posturas diferentes ante el problema de la igualdad/desigualdad, tanto Hobbes como

Rousseau observaron tempranamente una característica que acompañará luego al mérito y la meritocracia: su condición de bien posicional, que debe generar resultados desiguales y, en consecuencia, su relación intrínseca con nuevas formas de jerarquías. Como advierte Walzer (1997: 266), si el reconocimiento fuese distribuido igualitariamente pierde su razón de ser.

Durante siglos la imagen de una carrera abierta a los talentos fue aplaudida como un principio revolucionario que no solo venía a derribar las ventajas abyectas de los sistemas de privilegios pasados, sino que también terminaría generando una mayor ventaja para la sociedad en su conjunto. La carrera abierta al talento es deseable no solo por su valor intrínseco como traducción de la igualdad, sino por los beneficios sociales. Perspectiva *consecuencialista* que impregna desde la imagen de la mano invisible de Adam Smith hasta la de la solidaridad social de Durkheim, donde la armonía social depende de que la distribución de funciones se corresponda a los talentos naturales

Sin embargo, la primera vez que hace su aparición el concepto de meritocracia lo hace con una carga negativa, con una acepción crítica, en la obra distópica de Michael Young (1961) *The rise of the meritocracy*, de 1958². Recordemos que las distopías muestran el lado oscuro, los temores y amenazas que acompañan a la ciudad del futuro que es fruto de la evolución del presente. La obra de Young nos sitúa en el 2033, y nos relata como Inglaterra durante el siglo xx pasó de un orden donde reinaba el nepotismo y los privilegios arbitrarios a un nuevo sistema jerárquico meritocrático, en el cual las distintas posiciones en el seno de la sociedad son distribuidas a partir del mérito, definido como habilidad más esfuerzo, por lo que los peldaños más bajos de la escala social son ocupados por los individuos más lerdos, sin importar de qué familia provengan. Con el tiempo, esto genera una clase marginal que no se adapta a las normas sociales, lo que lleva que en el 2033 una revolución, que aglutina a populistas y amas de casa, derroque el sistema meritocrático y establezca una sociedad igualitaria, sin clases sociales. Muchas de las críticas que este sector revolucionario levantará contra la meritocracia serán recuperadas luego por el liberalismo igualitarista, en particular la inquietud en torno a la justificación moral que explica por qué los más talentosos deben tener mayor recompensa (Saunders, 2006).

Más allá de este nacimiento calumnioso, el término en poco tiempo pasó a transformarse en un objetivo social y a incorporar una gran valoración

² Según Littler (2018), el término ya había aparecido dos años antes en el artículo «Class and Equality» del sociólogo Alan Fox, en el seno del periódico de izquierda *Socialist Commentary*. En este artículo es factible percibir la connotación negativa de meritocracia.

positiva. Contrariamente a lo que puede presumir una lectura superficial, la responsabilidad de esta metamorfosis no puede atribuirse a los intelectuales neoliberales como Hayek o libertarios como Nozick³, sino al movimiento intelectual neoconservador que se gesta como reacción a la pérdida de valores que la contracultura de los años sesenta y el programa de Johnson *Great Society* generó. Este movimiento aglutinó a pensadores como Irving Kristol y Daniel Bell y se materializó en las experiencias de la New Right en Inglaterra con Thatcher y en Estados Unidos con Reagan⁴. En el caso de Bell (quien acusaría a Rawls de socialista) vemos una reapropiación selectiva de las demandas de los movimientos sociales de los sesenta (Littler, 2018), que perseguían, como sabemos, el empoderamiento de las mujeres y de los grupos minoritarios para esbozar las características meritocráticas de la sociedad posindustrial. Una sociedad que trasciende las diferencias de raza, género y clase para la distribución de cargos y en donde el estatus y los salarios solo varían por las habilidades y la educación (Bell, 1972). Bell defiende la meritocracia como una consecuencia de la igualdad de oportunidades y los logros individuales, que son los pilares del sistema de valores norteamericano (Bell, 1996: 188), por lo que la misma arbitrariedad que subyace en la discriminación negativa se halla en la discriminación positiva (*ibid.*: 249). Esta meritocracia está amenazada en distintos ámbitos por las políticas afirmativas y las cuotas de representación que encarna la reacción populista, al pretender reemplazar la igualdad de oportunidades por la igualdad de resultados y al pretender reemplazar la competencia individual por la representación grupal para la distribución de cargos⁵.

³ Para rastrear las distintas vertientes de la familia liberal del siglo XX, véase Barry (1987).

⁴ Para profundizar las características del pensamiento neoconservador véase Vaïsse (2010); para un análisis de la New Right véase Levitas (1986), Thompson (2007) y King (1987).

⁵ En la década de los ochenta, Allan Bloom (1987), el discípulo de Leo Strauss, publicó un libro que generaría un gran debate en el seno de la academia norteamericana al recuperar algunos tópicos de esta postura con el fin de criticar la enseñanza universitaria en Estados Unidos. Crítico en particular de la política de acciones afirmativas —cuotas de admisión, preferencias financieras, contratación de profesores por motivos raciales, a favor de los estudiantes de raza negra en las universidades— que atenta contra la igualdad de derechos y con la calidad educativa. Los mismos estudiantes de raza negra son los más afectados ante este ataque a la meritocracia que debe reinar en las universidades, según Bloom, pues son conscientes de que se los juzga con un estándar especial, lo que genera vergüenza y resentimiento, y sus éxitos son puestos cuestión. Una sociedad democrática, argumenta el autor, no puede aceptar otro principio que el mérito, y las políticas que atentaron contra este principio recrudecieron el separatismo en el seno de la universidad.

Si en la obra de Bell encontramos los argumentos más clásicos de apoyo a la meritocracia, Kristol (1970) nos propone un argumento tejido con hilos más complejos al recuperar ciertas hipótesis weberianas en torno al capitalismo y la ética protestante. El capitalismo en sus inicios, según el autor, prometía no solo incremento material, sino también la posibilidad de una sociedad justa al reemplazar la arbitrariedad en la distribución del poder y la propiedad por un criterio basado en el mérito personal. La idea de mérito que nos propone Kristol está relacionado con las virtudes de la ética protestante, donde había una correlación entre frugalidad, laboriosidad, etc., y éxito económico, lo que dotaba de legitimidad a las desigualdades que el capitalismo instituía. La distribución necesita una justificación de orden moral para ser aceptada por los individuos, y la relación entre virtudes y éxito lo sustentaba. Sin embargo, el declive de la ética burguesa genera malos pronósticos para el futuro: al quedar vacío el cofre, en palabras de Weber, los miembros de la sociedad no pueden ya justificar la desigualdad⁶.

En el plano histórico político la idea de meritocracia fue recuperado por los Gobiernos paradigmáticos de la New Right, donde fue utilizado para dismantelar el sistema de bienestar. La meritocracia es el remedio contra un nuevo tipo de privilegios arbitrarios, los favorecidos por el Estado de bienestar. En este discurso aparece fuertemente la noción de responsabilidad individual por el futuro personal, la obliteración de los factores estructurales como condicionante de la desigualdad, la exaltación de las pequeñas historias, del *self made man* como prueba del funcionamiento de la meritocracia y el consumo como signo externo del mérito personal. Los cambios de color político en estos países, el ascenso del laborismo de Blair y del partido demócrata de Clinton, no propiciaron la desaparición del discurso en favor de la meritocracia, sino una reapropiación con el objeto de seguir legitimando la erosión del Estado de bienestar (Littler, 2018). El mérito en este período fue resignificado como la herramienta que tenían los sectores relegados para contraponerse a la vieja elite y al *establishment*. Tras el eufemismo de la *tercera vía*, las fuerzas tradicionalmente del centro izquierda toman como suya la propuesta meritocrática para proseguir con las medidas económicas promercado. El último, por ahora, e insólito capítulo de la historia política de la meritocracia, es su reapropiación por algunos movimientos de la derecha radical, donde rasgos nativistas, populistas y autoritarios se combinan con las ideas más individualistas de meritocracia.

⁶ Bell también considera una gran pérdida para la vida social la desaparición de la ética protestante, pues esta permitía limitar los deseos suntuarios. Su desaparición permitió el ascenso del hedonismo desnudo (Bell, 1996: 213)

II. DISGREGANDO LA MERITOCRACIA

Antes de emprender la revisión crítica en torno a la meritocracia y el mérito por parte del conjunto de autores que nos interesa, juzgamos pertinente acercarnos a la definición del concepto y develar las distintas dimensiones, acepciones y connotaciones que se ocultan dentro del mismo. ¿Cuántas cosas decimos cuándo decimos meritocracia?

La primera dimensión a destacar es la moral. En el seno de la raíz etimológica del mérito encontramos el merecimiento, vocablo que esconde una concepción de individuo autónomo y racional. Una persona es merecedora solo de aquellas cosas de las cuales es moralmente responsable; por eso es inconcebible la frase: «Juan se merece ganar la lotería», a no ser que se justifique con la cantidad de veces que Juan jugó a la lotería, lo que ya sí introduce una valoración de merecimiento de la acción consciente y autónoma de Juan. Idea que subyace también en el universo de perspectivas retribucionistas que buscan una respuesta a la justificación moral del castigo. El castigo, dentro de estas visiones, debe aplicarse solo a las personas que lo merecen a partir de ciertas acciones intencionales que ha cometido en el pasado. Por eso quedan exentas de castigos aquellas personas que no son moralmente autónomas (Rabossi, 1970)⁷. En consecuencia, la meritocracia despliega la cosmovisión de que una sociedad justa es aquella en donde cada uno recibe lo que merece. La sociedad es la que juzga los méritos morales de una persona y distribuye en consecuencia; clasifica el talento, inteligencia, esfuerzo, actitudes y justifica así el sistema de distribución de las posiciones o recompensas, lo que faculta las posibilidades siempre abiertas a la movilidad social, según el mérito individual. Es un lugar común, como afirma Lizárraga (2019: 8), la idea que las personas merecen aquello por lo que han trabajado, por lo que se han sacrificado o puesto sus talentos excepcionales, etc.

Dimensión moral que abre un conjunto de objeciones teóricas por parte de los miembros de la heterogénea familia liberal que veremos a continuación. Sintéticamente en tanto los neoliberales niegan la relevancia de la moral en la distribución, los liberales igualitaristas ven que la meritocracia padece de una insuficiencia moral. A su vez, también encierra algunos problemas en la reproducción de las sociedades capitalistas que se deben subrayar. El primer problema es que introduce una legitimación moral a las desigualdades que

⁷ Justamente una de las críticas que las perspectivas retribucionistas lanzan contra las utilitaristas se basa en que estas son susceptibles de habilitar el castigo a personas que no lo merecen, a personas inocentes (Rabossi, 1970: 12). Por otra parte, las teorías utilitaristas pueden negar el castigo a personas que lo merecen, al evaluar las consecuencias negativas que este tendría para la sociedad (Kliening, 1971: 73)

impregnan el capitalismo: la meritocracia presupone que la posición de los sectores más bajos de la sociedad responde a un criterio de justicia moral, por lo que al poner entre paréntesis las distintas determinantes estructurales que generan la desigualdad, funcionando como un dispositivo de ocultamiento de sus causas, e interiorizar los distintos avatares de la fortuna, los pobres se convierten en los responsables principales de su pobreza: la pobreza es sinónimo de insuficiencia moral. Esto genera grandes problemas al pensar alternativas igualitarias, pues los desiguales resultados del mérito difícilmente despiertan compasión y solidaridad: la total responsabilidad de los pobres ante su situación no despierta empatía, a la vez que niega cualquier sentido de dignidad (Saunders, 2006: 184), o como diría Rawls, niega las bases sociales del autorrespeto (2011). Incluso el mismo Hayek (1975: 137), desde una óptica diferente, considera que una sociedad en donde la posición social es un indicador del mérito personal sería insufrible para los que están en los escalones más bajos de la segmentación social.

El segundo problema es la incompatibilidad que hay entre los presupuestos de la meritocracia y la estructura familiar. El sustrato que subyace a la diferencia de clase es la familia (pensemos que la mayoría de las personas ricas son herederas). La carrera abierta al talento con la que soñaban los pensadores modernos alcanzó para desligar las trabas de la raza y el género. Como intuye Rawls (Freeman, 2016: 1998), la igualdad formal de oportunidades del liberalismo clásico no buscaba corregir desigualdades sociales fruto de la familia. Incluso la propuesta de los meritócratas más radicales, como Durkheim, de eliminar la herencia parece insuficiente, pues las personas heredan de sus respectivas familias no solo bienes económicos, sino también capital social: el conjunto de conexiones institucionales y personales que posibilitan el acceso a oportunidades y capital cultural —recursos, credenciales y certificados que permiten la elegibilidad para ciertas posiciones (McNamee, Miller Jr, 2004: 14)—. Estos capitales tienen una relación estrecha, aunque no necesaria, con el capital económico. En nuestras sociedades es impensable abolir el interés especial que tenemos hacia nuestros familiares (Nagel, 1996: 115). Se puede limitar sus consecuencias, pero el principio de acción que induce a favorecer a nuestra familia está tan naturalizado que el establecimiento de las bases de una verdadera meritocracia, como la que pensaba Platón para sus guardianes, nos resulta macabra.

La tercera dimensión que nos interesa subrayar es la comentada característica de la meritocracia como sistema de bien posicional que supone y justifica una desigualdad relativa. Las posiciones y las recompensas solo cobran sentido en tanto al otro se le niegue: los de arriba necesitan de los de abajo para dotar de sentido su posición, por lo que refuerza el espíritu competitivo e individualista. Los símbolos utilizados para graficar la meritocracia cobijan

este espíritu. En primer lugar, la sociedad es comprendida como una gran pista de carrera con un supuesto punto de salida simétrico, pero que requiere resultados desiguales; es decir, para que el triunfo tenga sentido debe haber perdedores; el goce subjetivo que propone la meritocracia es proporcional a la exclusividad de la recompensa. La subjetividad egoísta que este sistema engendra no es la mera indiferencia hacia el *alter*, sino el deseo que a este le vaya mal. El segundo símbolo es el de una escalera⁸ que se debe subir solo; se expone así la promesa de la movilidad social, posibilidad de escalar socialmente que debilita la comunidad y refuerza las jerarquías. Ambos símbolos son importantes también por lo que callan, al estar impregnados con la imagen de puntos de partidas iguales, ocultan que la posibilidad de llegar a la cima de la escalera o de triunfar en las carreras está conectada con la posición de la que se parte.

Quizás, tal como intuye Walzer (1997), el ámbito de los premios y del reconocimiento es el paradigma que mejor grafica esta percepción⁹. Dos universos nos pueden servir como ejemplos: el académico, en donde la idea de orden de mérito refleja una distribución de posiciones que solo cobra sentido en relación con la desigualdad que establece; o instituciones como el doctor *honoris causa*, cuyo valor justamente reside en la exclusión de la mayoría de este reconocimiento (si toda persona que escribe un *paper* recibiese un doctor *honoris causa*, tal galardón perdería su razón de ser). El otro universo es el de los *reality shows*, que sintomáticamente tuvieron su ascenso de forma paralela a la valoración positiva de la meritocracia, programas televisivos que permiten dramatizar bien los distintos elementos del juego meritocrático (Littler, 2018): el punto de partida en situación de igualdad, el talento y el esfuerzo como criterios sustanciales que justifican el éxito en las distintas instancias del programa, la necesidad de que haya perdedores que queden fuera de la competencia, la mirada y el juicio del espectador como una sinécdoque de la sociedad que brinda el veredicto final en torno al mérito, las historias personales de sacrificio y triunfo que otorgan legitimidad a partir de casos excepcionales y aislados al sistema meritocrático en su conjunto. Sin embargo, cabe destacar lo problemático que es que la esfera económica asuma las características y los criterios de legitimidad de la academia o de los programas televisivos.

La última dimensión que es menester deslindar es la justificación filosófica que da sustento a la meritocracia. En este orden, dos grandes posturas se

⁸ Littler (2018) señala oportunamente que la escalera es el símbolo privilegiado por gran parte de la clase política a la hora de plasmar las ideas meritocráticas.

⁹ Como veremos, Walzer detalla una línea de diferencia entre la distribución de premios y reconocimientos que se asientan en el mérito y la distribución de cargos.

contraponen: la primera, que justifica que los reclamos de ventajas en la distribución de posiciones y recompensas a partir del mérito se sustentan en una noción de lo justo (Miller, 1996: 280), es decir, las cualidades de los sujetos deben juzgarse por su propiedad y recompensarse por la calidad de las mismas (Sen, 2000: 8). Se establece una relación intrínseca entre estas cualidades y la distribución de posiciones y recompensas, cualidades que son traducidas como derechos del sujeto poseedor para disfrutar de un bien exclusivo. En consecuencia, la sociedad se ve en la obligación de recompensar al meritorio por el hecho de serlo allende de cómo utiliza estas cualidades: La obra de Rawls y otros liberales igualitaristas en parte se basa en un esfuerzo para refutar esta justificación. La segunda, lo justifica a partir de la maximización de la productividad del conjunto societal; así, la distribución meritocrática generaría una mayor eficiencia agregada. El mérito no se deriva de poseer simplemente una habilidad, sino de la manera en que esta habilidad desempeña un rol social; las ventajas derivadas de ciertos talentos son por su utilidad y no porque ostenten algo intrínseco que los haga merecedores de recompensa (Daniels, 1978: 210). Obviamente, esta última justificación posee mayor solidez que la primera. No solo la reproducción del capitalismo se asienta en la división del trabajo social, sino la esfera política reconoce desde su nacimiento la necesidad de estas distinciones. Recordemos que aún la igualitaria democracia ateniense¹⁰ para ciertas funciones específicas dejaba de lado el criterio democrático del sorteo y utilizaba el aristocrático de la elección (ciertos puestos debían ser ocupados por los más talentosos y preparados para el mismo). Ni siquiera Rawls, al que no podemos acusar de *consecuencialista*, elimina totalmente los patrones de eficiencia en pos de una igualdad radical.

Ahora bien, la justificación meritocrática por la mayor productividad agregada que produce tiene una incidencia directa en la distribución de posiciones dentro de una sociedad, pero no necesariamente en la distribución de recompensas. Es decir puede explicar por qué aquellos que tienen más talento para las leyes son abogados y aquellos que tienen más capacidades para la construcción son albañiles, pero no puede legitimar la diferencia de ingresos. La eficiencia es el criterio principal que sella la asignación del trabajo, pero no de la recompensa. Por ello, dentro de esta órbita encontramos una gran gama de posturas: desde la meritocracia desenfrenada, que permite cualquier recompensa para aquellos que ostenten una posición puedan conseguir, hasta las meritocracias igualitaristas radicales, que obstaculizan cualquier recompensa desigual (Daniels, 1978: 218). Nuevamente Platón nos sirve como ejemplo

¹⁰ Una igualdad que como sabemos se restringía a un conjunto pequeño de hombres libres, los ciudadanos, y excluía a mujeres, extranjeros y esclavos.

extremo: su república se basaba en una distribución de funciones según criterios meritocráticos, pero negaba la posibilidad de que estas se plasmen en una recompensa desigual en el seno de los guardianes. Obviamente, como algunos autores reconocen, esto supone un trabajo de cambio cultural en el seno de la sociedad: si es verdad que un Estado democrático y liberal no puede prohibir el ejercicio de los talentos individuales, sí es necesario trabajar para romper la relación entre talento e ingreso. Es natural que la excelencia genere admiración, gratitud, reconocimiento, pero no hay una relación necesaria entre esta y mayores ingresos (Nagel, 1996: 118). Si nos apropiamos del famoso ejemplo de Nozick (1991), Wilt Chamberlain¹¹ es merecedor de nuestros aplausos, admiración e incluso devoción, pero no de ganar un porcentaje por cada entrada vendida y convertirse tras una temporada en la persona más rica de la comunidad¹².

III. VALOR Y MÉRITO EN HAYEK. LOS PROBLEMAS DE LA DISTRIBUCIÓN PAUTADA

El sujeto de justicia en Hayek es la persona. Ni el mercado ni el orden social pueden pensarse desde la perspectiva de la justicia (Barry, 1982: 134); estos son órdenes espontáneos que no responden a la decisión racional de una persona o un grupo de personas. En consecuencia, son neutrales. Más allá de que la distribución pueda generar grandes desigualdades, estas configuraciones no son ni justas ni injustas, pues nadie es responsable y no son susceptibles de ser evaluadas moralmente. Esta premisa subyace en la crítica de Hayek hacia el mérito, el cual es percibido como un sistema de distribución

¹¹ Wilt Chamberlain fue un jugador de la NBA durante la década de los sesenta, que es utilizado por Nozick para graficar su teoría retributiva de la justicia. El ejemplo parte de un escenario hipotético en donde en una sociedad en la cual todos poseen una porción igual de dinero Chamberlain firma un contrato para el equipo de la ciudad, el cual establece que en cada partida que se juegue de local veinticinco centavos de cada entrada serán para él. Al finalizar la temporada el jugador terminará con un ingreso mucho mayor que el promedio. Una nueva distribución justa según el autor, pues se originó a partir de acciones voluntarias de la gente.

¹² Incluso Sadurski (1985: 148), quien trata de articular una teoría de la justicia que tenga como base el merecimiento, reconoce que las remuneraciones merecidas que deben ser tenidas en cuenta no deben ser exclusivamente materiales, sino que también se debe reconocer la admiración, la influencia y la autosatisfacción. Es decir, debe incluir cualquier aspecto agradable. Para un mejor desarrollo de este punto véase Campbell (2002: 175).

pautado que, como cualquier sistema de esa naturaleza, requiere para su realización un ataque a las libertades individuales. Un sistema de distribución pautado es aquel que puede expresarse en la famosa frase «a cada quien...», sea la pauta la necesidad, el merecimiento, el sacrificio, etc. Hayek comprende las buenas intenciones que puede haber detrás de un patrón establecido de distribución, pero advierte que tras él siempre habrá coacción. En este sentido, la imposición de una meritocracia contiene los mismos gérmenes que el socialismo¹³. Más aún como advierte Miller (1996: 279), para Hayek esta es uno de los caballos de Troya del socialismo al afectar la libertad de mercado. Nozick (1991: 161) blandirá argumentos similares contra la meritocracia y cualquier tipo de patrón distributivo. Incluso denuncia al mismo Hayek como defensor de una distribución pautada: la distribución conforme a los beneficios percibidos dados a los otros.

Lo anterior nos introduce a la cuestión del mérito y la meritocracia en Hayek. Sus argumentos críticos apuestan a mostrar la debilidad de cierto lugar común en torno a estas categorías. El obstáculo principal es que la meritocracia implica dotar de una justificación moral a la distribución, lo que conlleva tres grandes problemas. En primer lugar, como hemos sugerido, la dificultad de otorgarle pretensiones de justicia moral a una institución, el mercado, que no la tiene, ya que se estructura sobre resultados y no sobre merecimientos. Implantar una distribución basada en méritos morales en el mercado sería igual de absurdo que realizar un campeonato de fútbol en donde el ganador no sea el que más partidos ganó, sino el que jugó más bonito¹⁴. Esta metáfora deportiva nos conduce al segundo problema de orden gnoseológico, pues la distribución meritocrática se basa en el reconocimiento del mérito subjetivo por parte de los otros; es decir, presupone la posibilidad de juzgar, de distinguir en cada caso

¹³ «[...] una distribución que esté más íntimamente conforme con las concepciones humanas del mérito individual, y que sus deseos son tan incompatibles con la libertad como los de los más estrictamente igualitaristas» (Hayek, 1975: 125).

¹⁴ En la historia de este deporte se reconocen muchos campeones morales, aquellos equipos que a pesar de haber perdido deberían haber merecido ganar dado el juego vistoso que desarrollaban (la Naranja Mecánica holandesa de la década de los setenta es la escuadra paradigmática en este registro). Sin embargo, incluso los defensores de estos equipos reconocerían que el deporte debería cambiar radicalmente sus reglas y su espíritu si el premiado fuese el campeón moral y no el efectivo. El fútbol como el mercado funciona como una institución con un sistema de reglas que no se orienta a generar resultados moralmente justos. Como afirma Sadurski (1985: 118), el merecimiento se funda sobre un juicio de valor; por lo tanto, es controversial. Por el contrario, el logro de un premio o el derecho como *entitlement* se basa en un conjunto de reglas, por lo que es no controversial.

individual si se han utilizado bien las diferentes oportunidades y talentos con los que cada uno cuenta (Hayek, 1975: 135). Nos encontramos aquí ante ese pesimismo gnoseológico con que Hayek criticaba al socialismo y al utilitarismo. No existe ningún demiurgo que pueda dar forma a la sociedad; la razón es insuficiente para generar una economía planificada y tampoco ostenta la capacidad de conocer todo lo que guía las acciones personales. En consecuencia, no existe ser humano con la capacidad de determinar lo que cada persona puede lograr (*ibid.*: 135). Solo la soberbia teórica puede generar la premisa de que es factible distribuir en base al merecimiento. Si retomamos nuestra imagen deportiva, ¿quién es el que establece lo que significa lo bonito? ¿Cuál es el criterio por el que premiar al campeón moral? ¿Cómo saber si este supuesto funcionamiento bonito es fruto del trabajo y el sacrificio del equipo, del azar, etc.?

El tercer problema es la confusión que se genera entre valor y mérito, en tanto que el valor se relaciona con el resultado objetivo, es la recompensa a los bienes y servicios en el mercado, y el segundo es considerado como el esfuerzo subjetivo, el proceso por conseguir un resultado valioso. Evidentemente no hay una correlación directa entre ambos; valor y mérito muchas veces discurren por caminos opuestos. El resultado valioso puede ser totalmente accidental, de la misma forma que el sacrificio puede no generar los resultados deseados (en el primer caso no hay ningún mérito y en el segundo sí, pero el mercado solo puede recompensar al primero). Las entradas a un concierto de un trompetista prodigioso con habilidades innatas que no se ha esforzado por aprender a tocar el instrumento seguramente serán más caras que las de aquel que tras dos décadas de práctica no supera la mediocridad, más allá de la simpatía que nos puede generar el empeño de este último.

La sociedad y el mercado solo pueden recompensar el resultado, no solo por el problema gnoseológico antes planteado (¿cómo juzgar el esfuerzo?, ¿si alguien considera su trabajo placentero, es meritorio?), sino también porque recompensar al mérito, al esfuerzo, puede llevar a ciertos escenarios contrainstitucionales. En primer lugar, puede generar que aquellos que no han logrado los resultados esperados, pero se han esforzado mucho, sean más recompensados que aquellos que lo han logrado sin esfuerzo. Así, sería más legítimo dar el título de médico a un estudiante que no aprobó ninguna materia a pesar de años de estudio que a un estudiante que sin esfuerzo se licenció en poco tiempo¹⁵. En segundo lugar, llevaría a que el mismo producto o servicio posea

¹⁵ Nuevamente la metáfora deportiva es un buen ejemplo, se aplaude el esfuerzo de aquellos equipos mediocres que intentan disputar a aquellos con más talento. Sin embargo, como todos sabemos, esto no se traduce en el triunfo, sino estaríamos ante un juego distinto.

precios disímiles, debido que la base sobre la que se estipula la recompensa no es el resultado final, sino el sacrificio subjetivo que este generó. En consecuencia, un kilo de pan en la panadería A puede ser tres veces más barato que en la panadería B si el panadero de esta última tiene más dificultades para realizar el producto¹⁶. Por último, la recompensa por el mérito entendido como el sacrificio subjetivo contradice una de las premisas fundamentales de la economía: la obtención de la máxima utilidad con el mínimo sacrificio y, en consecuencia, el mínimo mérito (Hayek, 1975: 135). Una sociedad que se oriente a maximizar el mérito sin importar el resultado es una sociedad que en el corto tiempo tendrá dificultades para reproducirse.

Nótese que Hayek, al igual que Rawls y el liberalismo igualitarista, subraya que el talento, la inteligencia y la belleza no pueden ser el núcleo que defina el concepto de mérito, pues su poseedor no es responsable del mismo. El sacrificio subjetivo, el esfuerzo es para Hayek el único criterio que puede definir al mérito, el único donde puede observarse una responsabilidad total del sujeto¹⁷. Pero en este punto terminan las semejanzas, en tanto las falencias de la meritocracia obliga a los igualitaristas a pensar un sistema de redistribución más equitativo. En Hayek, en cambio, esta falencia lo empuja a dejar la asignación de recompensas en manos del mercado, que solo evalúa resultados objetivos, el valor.

IV. EL LIBERALISMO IGUALITARISTA. RAWLS Y EL PRINCIPIO DE LA DIFERENCIA

Tanto Rawls como los teóricos del igualitarismo de la suerte, como Dworkin, van a esforzarse por articular una teoría redistributiva de la justicia totalmente antimeritocrática. Una de las premisas fundamentales sobre la que se sustenta todo el edificio teórico de Rawls es que la lotería de la naturaleza no puede ser el cimiento de la distribución desigual de los bienes y recursos; es decir, los factores moralmente arbitrarios no deben influir en las porciones distributivas que cada persona recibe (Rawls, 2011: 78). Al igual que Hayek

¹⁶ En un escenario de competencia de mercado perfecta el panadero B está destinado al fracaso y no a obtener mayores réditos.

¹⁷ Sadurski (1985), quien como hemos dicho, procura articular una teoría de la justicia sobre la base del merecimiento, también reconoce que el esfuerzo (junto con la responsabilidad, el trabajo y el sacrificio) es la única base legítima para medir el merecimiento. No se puede reclamar crédito por factores que estén más allá del control humano. Aunque usualmente es muy complejo delimitar con precisión el grado de la influencia genética y el ambiente del esfuerzo personal.

(aunque lo resuelva de modo distinto), la clase en la que una persona nace, sus habilidades, sus talentos no pueden comprenderse como merecidos. El concepto de merecimiento está fuera de lugar en la distribución de bienes naturales, pues este implica un esfuerzo concienzudo de la voluntad, una intencionalidad. El merecimiento es un mérito moral por algo que se ha hecho (Freeman, 2007: 114). Por tanto, nadie merece el lugar que ocupa en la distribución de bienes naturales (Rawls, 2011: 288). Rawls va mucho más lejos que Hayek, quien recordemos veía al esfuerzo subjetivo como base del mérito, y subraya que incluso la capacidad de hacer esfuerzo depende en parte de factores ajenos al arbitrio del sujeto, como las condiciones familiares y sociales afortunadas en la niñez, por las cuales nadie puede atribuirse mérito alguno (*ibid.*: 106). Es necesario subrayar que Rawls no niega que las personas tengan derecho a sus dotes, sino que obtengan beneficios ilimitados a partir de ellos (Lizarraga, 2019: 18). El problema de la arbitrariedad, como bien intuye Freeman (2007), no se funda tanto en las cualidades particulares de una persona como en la distribución desigual de estas.

Por consiguiente, el criterio de justicia o injusticia no puede ser aplicado a la distribución de estos bienes naturales, pero sí a la forma en que se estructuran las instituciones de una sociedad ante este hecho. Recordemos que a diferencia de cierta cepa liberal heredera de Adam Smith, la teoría de la distribución en Rawls no halla su fundamento en la mayor eficiencia económica ni en el sueño meritocrático, sino en garantizar las bases sociales de autoestima para todos los ciudadanos sin importar su lugar en la lotería de la naturaleza (Freeman, 2016: 102). En este contexto, Rawls se enfrenta a un dilema central: ¿de qué forma eliminar los efectos de la lotería de la naturaleza sin afectar las libertades fundamentales?, dilema que obliga a desplegar una sutil ingeniería teórica materializada en los dos principios de justicia. Sintéticamente recordemos que el primer principio, que tiene *prioridad* sobre el segundo, incluye un esquema de libertades básicas que sea compatible con el mismo esquema para todos, en donde se encuentran las clásicas libertades liberales (conciencia, asociación, pensamiento, etc.) y las libertades políticas, libertades esenciales para el desarrollo y el ejercicio completo de los dos poderes morales de las personas: racionalidad y razonabilidad. Vale destacar que en este primer principio Rawls no incluye las libertades económicas de propiedad y contrato, ya que contrariamente a Nozick, Rawls no parte de una teoría de la autopropiedad.

El segundo principio tiene como objeto que estas libertades básicas sean disfrutadas por todos, es decir, que todos tengan los medios adecuados para ejercerlas. Este segundo principio tiene dos dimensiones: en primer lugar, una justa igualdad de oportunidades, que no solo se limita a la igualdad formal de oportunidades del liberalismo clásico en cuanto a la ausencia de restricciones

para el acceso a posiciones políticas y sociales, sino que también reconoce la necesidad de corregir las desventajas sociales producto de la clase (*ibid.*: 98). Es decir, trata de plasmar una igualdad de oportunidades para aquellos que poseen habilidades y capacidades similares, en donde la herramienta principal para su realización es la financiación pública de la educación. Esta dimensión del segundo principio procura eliminar una parte de las desigualdades fruto de la lotería de la naturaleza, aquellas que estriban en el lugar de nacimiento.

Sin embargo, el esfuerzo intelectual de mayor calibre se da en torno a las diferencias de talento y habilidades. La otra dimensión del segundo principio es la respuesta que Rawls ensaya para este problema, el famoso principio de la diferencia, por el cual las expectativas de los mejores situados son justas solo si funcionan como parte de un esquema que mejora las expectativas de los miembros menos favorecidos de la sociedad (Rawls, 2011: 81). Es decir, los beneficiados por la lotería de la naturaleza pueden disfrutar de sus ventajas, hay un umbral de desigualdad legítima, siempre y cuando favorezcan a los menos favorecidos. Principio de la diferencia que se asienta en el presupuesto de considerar la distribución de talentos naturales como un acervo común¹⁸, pues como mencionamos esta distribución es arbitraria. La solución de Rawls no lo lleva hacia los caminos de los igualitaristas de la suerte, en los cuales las personas no pueden beneficiarse de sus dotes naturales y los efectos de las desigualdades arbitrarias pretenden eliminarse (Freeman, 2007: 116). El modelo de la subasta de Dworkin es un ejemplo de esto. El principio de la diferencia mitiga, pero no elimina, la distribución desigual, y lo hace por dos razones: en primer lugar, porque según el primer principio, el de la libertad, tenemos pleno derecho sobre nuestras capacidades, sobre decidir cómo usarlas, por lo que no es posible negar a los más talentosos que usufructúen sus talentos. En segundo lugar, los beneficios que obtengan del uso de estos talentos debe redundar en los menos favorecidos, y en este sentido el reconocimiento de ciertas desigualdades puede beneficiar más a aquellos sectores desventajados que una distribución totalmente igualitaria. El principio de la diferencia incluye ciertos elementos del principio de la eficiencia. Si bien Rawls se aleja de un esquema de distribución basado completamente en la eficiencia, en la asignación del mercado, pues este no genera una sociedad justa, no niega su relevancia al generar un escenario que favorezca a todos.

¹⁸ Este supuesto conduce a Nozick (1991: 224) a acusar a Rawls de mantener elementos utilitaristas en su teoría, pues no reconoce la distinción entre las personas. Sadurski (1985) intenta sortear esta crítica de Nozick transformando la metáfora de Rawls. Para este autor no son ya los talentos los que constituyen un acervo común, sino las ventajas sociales derivadas de ellos.

V. LA ESFERA DE LA MERITOCRACIA. WALZER Y LA DISTINCIÓN ENTRE CARGO Y RECONOCIMIENTO

Es innegable que una de las respuestas más originales al problema de la justicia, el merecimiento y la distribución, es la de Walzer, quien desde un comunitarismo *sui generis* que recupera varios supuestos liberales, articula una teoría de la igualdad compleja, en la cual los distintos bienes sociales (dinero, poder, amor, prestigio) se distribuyen a partir de criterios y procedimientos diferentes, signados histórica y geográficamente. Todo bien social constituye una esfera distributiva dentro del cual solo ciertos criterios y disposiciones son apropiados (Walzer, 1997: 23). El problema aparece cuando surge el predominio de un bien, es decir, cuando las esferas pierden su autonomía y es factible la conversión de un bien a otro. Cuando el dinero compra poder político, el poder político títulos universitarios, y este último el amor.

El merecimiento es un principio distributivo igual que el intercambio libre o la necesidad. Sin embargo, no puede ser trasplantado a cualquier esfera de distribución. La mayoría de los bienes sociales no pueden ser distribuidos por el merecimiento, pues en sintonía con Hayek, Walzer subraya el problema gnoseológico: la categoría de merecimiento connota la existencia de una relación estrecha entre un bien particular y la persona. Así, la persona X es merecedora del bien H, lo que exigiría una agencia objetiva y externa que evalúe los merecimientos individuales y a partir de allí la distribución de bienes, tarea imposible para la conciencia humana, pues requiere de omniconciencia: «Solo Dios, conocedor de los secretos que anidan en los hombres, podría efectuar las distribuciones necesarias» (Walzer, 1997: 37). Tal agencia, a su vez, en la mayoría de las esferas terminaría afectando las libertades civiles y políticas: en el caso del amor no es deseable afirmar que el sujeto A merece ser amado por el sujeto B, pues violaríamos la libertad de este último. Tampoco es muy feliz en la esfera del poder político afirmar que tal candidato merece ser presidente, pues estaríamos atentando contra la autonomía política de los ciudadanos (*ibid.*: 36). Por su parte, en la esfera del mercado es factible que una persona acumule una gran cantidad de propiedades, por ejemplo bienes inmobiliarios, pero es insostenible afirmar que es merecedor de esas casas, que hay una relación intrínseca entre esa persona y los bienes.

La asignación de cargos y reconocimientos parecen ser las únicas esferas en el cual el merecimiento es susceptible de obrar como patrón de distribución. Sin embargo, Walzer solo reconoce este patrón para el reconocimiento, brindándonos un lúcido estudio de las características diferenciales de ambos bienes. El merecimiento es el criterio que debe establecerse para la distribución de reconocimiento, de honores públicos, así como también lo es para la distribución de castigos públicos. Esta distribución no puede ser igualitaria, si

bien es deseable que el punto de partida sea equivalente para todos. Carece de sentido estipular una igualdad de resultados en la distribución de honores. Como advertimos al principio, una de las características del mérito es su distribución diferencial, ya que es una distinción con respecto al resto de la sociedad. La primera característica en la distribución de honores y reconocimientos es que esta debe seguir un criterio objetivo que evada las afinidades y simpatías subjetivas, característica que abre el problema del conocimiento objetivo y externo que hemos comentado. De allí que el paradigma de la distribución por merecimiento sea el jurado, entidad que no emite una opinión subjetiva, sino un veredicto determinado que sigue un conjunto de reglas y que se fundamenta en un conjunto de pruebas (*ibid.*: 270), veredicto que debe poner entre paréntesis las otras particularidades de la persona juzgada (no es relevante su sexo, su clase social, su raza). La segunda característica es que el honor y el reconocimiento deben poseer relevancia pública. Cada sociedad en particular definirá históricamente qué debe ser reconocido: un acto heroico, una trayectoria de aporte cultural, etc. Por último, y esencial para distinguirlo del cargo, el jurado que evalúa el merecimiento tiene que contemplar los hechos del pasado, solo puede juzgar en retrospectiva, sin poder hacer un juicio del comportamiento o habilidades futuras de aquel a quien se está reconociendo, razón por la cual las detenciones preventivas —recordemos que el castigo es un honor negativo— no tienen razón de ser¹⁹. Estas premisas son utilizadas por Walzer para criticar el supuesto rawlsiano de la lotería de la naturaleza, por la cual aquellos a los que consideramos merecedores solo son individuos con buena suerte en el reparto de atributos. Ante estas aseveraciones se pregunta Walzer: ¿dónde quedan las personas? Si negamos como propias todas las características del agente, nos encontramos ante entes vacíos, cuestionamos su autonomía y lo que resulta peor, erosionamos los fundamentos para su autoestima y autorrespeto. Si todo lo que A pudo conseguir no se debe más que a la suerte, dónde asentar este tipo de reconocimiento reflexivo (*ibid.*: 270).

La distribución de cargos no posee las mismas particularidades que la distribución de premios y reconocimientos, en tanto el patrón que debe regir la distribución de estos últimos es el merecimiento, en el caso de los cargos debe regir la cualificación. La diferencia sustancial entre ambos es que mientras el merecimiento se atribuye mediante un veredicto emitido por un jurado que evalúa el pasado, el cargo es evaluado mediante un juicio emitido por un comité que examina la cualificación de una persona para un puesto determinado, por

¹⁹ Tal como hemos visto, esta afirmación se desprende de una perspectiva retribucionista del castigo, por la cual este debe estar conectado a una ofensa pasada. Las detenciones preventivas solo pueden ser pensadas en el seno de las perspectivas utilitaristas.

lo que no puede basarse solo en criterios retrospectivos y objetivos, en la trayectoria, sino que también debe evaluar la adecuación de la persona para realizar el trabajo en cuestión, y sobre todo el comité está habilitado a introducir en sus criterios de evaluación ciertas valoraciones subjetivas y prospectivas de cómo debería desempeñarse tal cargo para la realización de una idea de institución. Conceptualmente son distintos tipos de evaluación: el criterio utilitarista puede obrar en la designación de cargos, pero no en la de premios (Sadurski, 1985: 118). Por ejemplo, todos estamos de acuerdo en que en los concursos para ocupar un cargo de docente universitario se evalúen los méritos (que es un criterio objetivo que se plasma en los antecedentes, en la trayectoria). Sin embargo, al ser un cargo y no un premio, los responsables de la institución también puede pensar en la necesidad de que el futuro docente se ajuste a cierto ideal hacia el cual se quiere conducir a la misma; por ejemplo, que el docente se comprometa en los próximos años a vivir en el país, que se comprometa con los valores democráticos, etc. «El comité de selección de un hospital no necesita elegir al candidato con un puntaje más elevado; no solo mira hacia atrás, a sus exámenes, sino también hacia adelante, al rendimiento aún no producido» (Walzer, 1997: 49)²⁰. Obviamente, en el armado conceptual de Walzer en el juicio emitido por el comité estaría fuera de lugar la introducción de ciertos bienes externos a la esfera específica; es decir, el comité no podría incluir como relevante dentro de su evaluación para la asignación de cargos el partido político al que pertenece una persona. Sin embargo, esta distinción se torna borrosa al dotar al mismo de tantas prerrogativas para definir el futuro de la institución. Quizás solo la edificación de un comité pluralista y en el que todas las voces puedan expresarse podría limitar los casos de arbitrariedad.

VI. COMENTARIOS FINALES

Luego del reducido trayecto que hemos propuesto para recorrer algunas de las reflexiones teóricas más lúcidas en torno al mérito y a la meritocracia, podemos modular algunas tesis finales orientadas bajo el espíritu de deconstruir la categoría, de mostrar los distintos perfiles que esta oculta.

Lo primero que es preciso recuperar es que contra lo que afirma cierto lugar común y las críticas superficiales de algunos comentaristas, el liberalismo, el neoliberalismo y el libertarismo del siglo xx no son los responsables

²⁰ Un conjunto de exámenes hacen a una persona merecedor del título de arquitecto y le otorga el derecho de ejercer esa profesión, pero no necesariamente obliga a los clientes a que lo contraten.

de la introducción del discurso meritocrático como principio legitimador de la distribución. Incluso, son justamente esta familia de pensadores los que han aportado las críticas más sutiles y profundas y no se han quedado en la mera enunciación de la meritocracia como una articulación ideológica de las clases dominantes. Aún los intelectuales más asociados a la derecha liberal, como Nozick o Hayek, se esforzaron por mostrar las inconsistencias de la meritocracia y cuestionar la relación entre mérito y recompensa. La reconversión de la meritocracia como un ideal deseable estuvo ligada al pensamiento neoconservador y de allí se ha extendido a Gobiernos de distintos colores políticos.

Lo segundo que salta a la vista es el problema moral que acompaña a la categoría, y en este plano dos respuestas se bifurcan: la de los neoliberales y libertarios, que subrayan que la dimensión moral que ostenta el mérito no puede interferir en el funcionamiento del mercado como asignador de recursos, ya que el mercado no es una institución susceptible de ser pensada en términos morales; y la de los liberales igualitaristas, que en su búsqueda de instituciones justas apuntan que las cualidades asociadas a la meritocracia, talento y esfuerzo, son moralmente arbitrarias, es decir, quiebran la relación del agente con sus cualidades, ya que estas no son merecidas. La crítica de Walzer a este supuesto (¿qué queda del agente si todas sus condiciones específicas son tomadas como arbitrarias y, en consecuencia, accidentales?) se complementa con las de Sadurski (1985), cuya teoría de la justicia como merecimiento reconoce que el esfuerzo es el concepto clave para atribuir crédito a una persona.

Lo último que debemos destacar es el problema gnoseológico que atraviesa el concepto de mérito y meritocracia. Hayek y Walzer exponen que el establecimiento de una verdadera meritocracia implica una conciencia capaz de conocer no solo un conjunto de datos objetivos, sino también subjetivos, de fuero interno de los distintos agentes, lo cual, como sabemos, resulta imposible, y los intentos para implantarlo en la sociedad en su conjunto podría, como teme Hayek, habilitar a una agencia burocrática a limitar libertades. Por ello, atinadamente Walzer solo reconoce la pertinencia del mérito en una esfera acotada como el reconocimiento y el castigo.

Bibliografía

- Barry, N. (1982). *Hayek's social and economy philosophy*. London: Macmillan Press.
- Barry, N. (1987). *On classical liberalism and libertarianism*. London: Macmillan Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-1-349-18727-0>.
- Bell, D. (1972). On meritocracy and equality. *Public Interest*, 29, 29-68.
- Bell, D. (1996). *Las contradicciones culturales del capitalismo*. Madrid: Alianza.
- Bloom, A. (1987). *The closing of the American mind*. New York: Simon and Schuster.

- Campbell, T. (2002). *La justicia. Los principales debates contemporáneos*. Barcelona: Gedisa.
- Daniels, N. (1978). Merit and meritocracy. *Philosophy and Public Affairs*, 7 (3), 206-223.
- Hayek, F. (1975). *Los fundamentos de la libertad*. Madrid: Unión Editorial.
- Freeman, S. (2007). *Justice and the social contract*. Oxford: Oxford University Press.
- Freeman, S. (2016). *Rawls*. México: Fondo de Cultura Económica.
- King, D. (1987). *The new right*. London: Macmillan Education LTD.
- Kleining, J. (1971). The Concept of desert. *American Philosophical Quarterly*, 8 (1), 71-78.
- Kristol, I. (1970). «When virtue loses all her loveliness». Some reflections on capitalism and «the free society» *The Public Interest*, 26, 3-15.
- Levitas, R. (ed.) (1986). *The ideology of the new right*. Cambridge: Polity Press.
- Littler, J. (2018). *Against meritocracy*. New York: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781315712802>.
- Lizárraga, F. (2019). Igualitarismo y meritocracia. *Páginas de Filosofía*, 23, 7-32. Disponible en: <http://id.caicyt.gov.ar/ark:/s18537960/thqx/xirg>.
- Manent, P. (1990). *Historia del pensamiento liberal*. Buenos Aires: Emecé.
- McNamee, S. y Miller Jr., R. (2004). *The meritocracy myth*. New York: Rowman and Littlefield Publishers.
- Miller, D. (1996). Two cheers for meritocracy. *The Journal of Political Philosophy*, 4 (4), 277-301.
- Mudde, C. (2019). *The far right today*. Cambridge: Polity Press.
- Nagel, T. (1996). *Igualdad y parcialidad*. Buenos Aires: Paidós.
- Nozick, R. (1991). *Anarquía, Estado y utopía*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Rabossi, E. (1970). Sobre la justificación moral de las acciones: el tema del castigo. *Crítica: Revista Hispanoamericana de Filosofía*, 4 (10), 3-46. Disponible en: <https://doi.org/10.22201/iifs.18704905e.1970.74>.
- Rawls, J. (2011). *Teoría de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sadurski, W. (1985). *Giving desert its due*. Dordrecht: D. Reidel Publishing Company. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-94-015-7706-9>.
- Saunders, P. (2006). Meritocracy and popular legitimacy. *The Political Quarterly*, 77 (1), 183-194. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-923X.2006.00794.x>.
- Sen, A. (2000). On Merit and Justice. En K. Arrow, S. Bowles y S. N. Durlauf (eds.). *Meritocracy and economic inequality* (pp. 5-16). Princeton: Princeton University Press.
- Thompson, M. (ed.) (2007). *Confronting the new conservatism*. New York: New York University Press.
- Väisse, J. (2010). *Neoconservatism*. Cambridge: Harvard University Press.
- Walzer, M. (1997). *Las esferas de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Young, M. (1961). *The rise of the meritocracy*. Victoria: Penguin.

LA POLÍTICA COMERCIAL EUROPEA DESDE EL PRISMA CONSTITUCIONAL DEL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO. ¿QUÉ POLÍTICA COMERCIAL COMÚN QUEREMOS?¹

European trade policy from the point of view
of the democratic principle. What common
trade policy do we want?

MARÍA LUZ MARTÍNEZ ALARCÓN

Universidad de Castilla-La Mancha

Luz.Martinez@uclm.es

MARÍA MERCEDES SANZ GÓMEZ

Universidad de Castilla-La Mancha

Maria.Sanz@uclm.es

Cómo citar/Citation

Martínez Alarcón, M. L. y Sanz Gómez M. M. (2021).

La política comercial europea desde el prisma constitucional del principio democrático. ¿Qué política comercial común queremos?

Revista de Estudios Políticos, 191, 81-108.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.191.04>

Resumen

La necesidad de preservar una posición estratégica de la Unión Europea en un escenario intensamente globalizado explica que el Tratado de Lisboa haya reforzado el nivel de integración de la política comercial común externa. La profundización en dicho ámbito ha venido acompañada de un refuerzo de la legitimidad democrática de los procesos europeos de negociación y celebración de tratados comerciales a través,

¹ Trabajo realizado en el marco del proyecto nacional «Democracia y solidaridad en las integraciones económicas», referencia DER2017-83596-R; y del proyecto regional «Solidaridad y participación de los entes territoriales periféricos en las integraciones económicas supranacionales (aplicación de resultados a Castilla-La Mancha)», referencia SBLPY/19/180501/000048. Investigadores principales: García Guerrero y Martínez Alarcón.

fundamentalmente, del importante papel que hoy desempeña el Parlamento Europeo, cuya intervención ha permitido introducir transparencia en un ámbito tradicionalmente opaco. Pero la política comercial común tiene que afrontar todavía desafíos desde el punto de vista de su legitimidad. En nuestra opinión, la necesidad de construir una Unión influyente y creíble en la escena internacional no puede consistir en desconocer la existencia de los «tratados mixtos». Cuando la Unión intenta negociar y celebrar un tratado comercial mixto en solitario está atentando contra la titularidad real del poder en clara contraposición con el principio democrático y el marco constitucional europeo. Sin embargo, los actuales procesos de negociación y celebración de los tratados mixtos debilitan la posición de la Unión —y de los propios Estados— frente a los socios comerciales y es preciso que se produzca una revisión de los mismos.

Palabras clave

Unión Europea; política comercial; principio democrático; tratados mixtos.

Abstract

The need to preserve an European Union's strategic position in an intensely globalized scenario explains why the Treaty of Lisbon has reinforced the level of integration of the Common Trade Policy. The deepening of the level of integration in this field has been accompanied by a strengthening of the democratic legitimacy of the European processes of negotiation and conclusion of Trade Treaties, fundamentally, through the important role that the European Parliament plays today. Its intervention has allowed the introduction of transparency in a traditionally opaque area. But the Common Trade Policy still has to face challenges from the point of view of its legitimacy. In our opinion, the need to build an influential and credible Union on the international scene cannot ignore the existence of «mixed treaties». When the Union tries to negotiate and conclude a mixed trade treaty alone, it is undermining the real ownership of power in clear opposition to the democratic principle and the European constitutional framework. However, the current negotiation and conclusion processes of mixed treaties weaken the EU position —and of the States themselves— in front of the trading partners. Therefore, it is necessary to review them.

Keywords

European Union; trade policy; democratic principle; mixed treaties.

SUMARIO

I. CONTEXTUALIZACIÓN, DELIMITACIÓN Y JUSTIFICACIÓN DEL OBJETO DE INVESTIGACIÓN. II. EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO Y LA DECISIÓN DE LA POLÍTICA COMERCIAL EUROPEA AD EXTRA TRAS LISBOA. III. LOS «TRATADOS MIXTOS»: UN NUEVO DESAFÍO PARA EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO EN EL MARCO DE LA POLÍTICA COMERCIAL COMÚN AD EXTRA. IV. CONCLUSIONES. *BIBLIOGRAFÍA.*

I. CONTEXTUALIZACIÓN, DELIMITACIÓN Y JUSTIFICACIÓN DEL OBJETO DE INVESTIGACIÓN

El debate constitucional sobre el proceso de la globalización viene caracterizado por una honda preocupación sobre la titularidad real del poder (soberanía) y su ejercicio. Es evidente que la globalización conlleva un cambio fundamental de los actores protagonistas de la adopción de decisiones y la producción del derecho y que estos nuevos actores se pueden mostrar reacios a aceptar las sujeciones que imponen el Estado de derecho y la democracia y que incluso pueden llegar a poner en entredicho el respeto a los derechos individuales. Por ello, discutimos desde el derecho constitucional sobre la posibilidad de someter jurídicamente las manifestaciones de la globalización y de trasladar a su funcionamiento elementos constitucionales básicos para garantizar su efectividad y justicia y dotarlas así de legitimidad. Al respecto existen diversas posiciones en la doctrina: podemos hablar de aquellos que presentan el constitucionalismo como un proyecto normativo con posibilidades de ordenar e introducir elementos de legitimación en la realidad internacional y transnacional, entre los que nos incluiríamos a pesar de la evidente dificultad del empeño, y de aquellos otros que consideran que el engarce del constitucionalismo no es posible en otro lugar más que en el Estado nación y que se corre el riesgo de instrumentalizar ideológicamente el término para legitimar actuales manifestaciones jurídicas internacionales y transnacionales que, sin embargo, no respetarían contenidos básicos de la teoría constitucional (Jiménez Alemán, 2019: 156)², al modo, añadiríamos, de lo que sucedió en los regímenes europeos totalitarios del siglo XX con la instrumentalización de

² Su trabajo describe las diferentes posiciones existentes sobre el tema, destacando a algunos de los principales protagonistas del debate. Entre los optimistas menciona a Anne Peters o Mattias Kumm. Entre los pesimistas a Klabbers, Volk o Somek. También recoge el pensamiento de Luhman, Teubner o Dieter Grimm.

la expresión «Estado de derecho» con el objeto de legitimar realidades de concentración de poder y uso arbitrario y cruel del mismo.

Una de las principales manifestaciones de la globalización económica tiene que ver, pues, con la cada vez mayor relevancia de la acción reguladora de instituciones supranacionales en detrimento de los Gobiernos nacionales. Entre ellas podríamos referirnos a las integraciones económicas entre Estados, que pueden responder a diferentes tipos: acuerdo de libre comercio, unión aduanera, mercado común y unidad económica y monetaria supraestatal³. Esta última es la expresión más avanzada de todos los intentos de integración económica conocidos hasta ahora y es, por lo tanto, la que plantea con mayor intensidad los problemas que señaláramos *supra* —a medida que se avanza en el proceso de integración más riesgo corren los elementos definitorios de la teoría del constitucionalismo (García Guerrero, 2018)—. En la actualidad, solo la Unión Europea puede ser considerada unidad económica y monetaria, si bien todavía hoy en proceso de construcción y con un futuro incierto teniendo en cuenta las crisis política, económica y migratoria que afronta.

Como sabemos, el grado de integración de la Unión es actualmente muy elevado y, en consecuencia, también lo es su nivel de complejidad competencial e institucional. Su asunción de competencias ha ido intensificándose con el paso del tiempo y, lógicamente, todos los pasos del proceso dirigidos a trasvasar competencias desde los Estados a la integración, y su posterior ejercicio, han venido acompañados, fundamentalmente, de dos debates. En primer lugar, de la discusión sobre las condiciones democráticas requeridas para que dicho trasvase se produjera y, una vez producido, de la polémica sobre la posibilidad de sujetar a algún tipo de límite el principio de primacía del derecho europeo sobre el nacional. En segundo lugar, también se ha discutido sobre el grado de legitimidad democrática exigible en relación con los procesos de adopción de unas decisiones cada vez más incisivas, con profundas consecuencias para los ordenamientos internos de los Estados y sus ciudadanos.

Relacionado con la problemática de la legitimidad democrática de los procedimientos de producción del derecho en el seno de la Unión, este trabajo pretende explicar cuál es el papel que desempeñan sus poderes en los procesos decisorios que dan lugar a la conformación de su voluntad y plantear y analizar posibles modificaciones al respecto. Ahora bien, teniendo en cuenta que dicha integración expresa una realidad poliédrica y que el papel asignado a sus

³ Durante el proyecto nacional «Constitución y mercado en la crisis de la integración europea», referencia DER2013-48323-C3-1-R, García Guerrero y Martínez Alarcón (investigadores principales), se analizaron estos tipos de integración. Véase Meix Cereceda (2018: 251-252).

instituciones decisorias difiere en función del ámbito competencial al que estamos haciendo referencia, sería impensable, en un texto de estas características, acometer un examen de lo que acontece en la totalidad de los ámbitos materiales en los que la Unión interviene. Necesariamente, por tanto, debíamos acotar nuestro objeto de estudio y, en este sentido, hemos decidido centrar nuestra investigación en la actuación de los poderes decisorios de la Unión en la competencia *comercio*; más específicamente, en cómo se comportan y en cómo deberían actuar, desde el prisma constitucional democrático, en el ámbito de la política comercial exterior cuando deciden negociar y celebrar un acuerdo de libre comercio con terceros no pertenecientes a la integración⁴.

La novedad y la importancia del tema justifican nuestra elección. La identidad exterior de la Unión se ha ido construyendo progresivamente, fundamentalmente a través de la política comercial común (González Alonso, 2000: 412), que, vinculada originalmente a la creación de una unión aduanera, fue una de las tres primeras políticas comunes (además de agricultura y transportes). Actualmente continúa siendo uno de los pilares de la política exterior europea. Las cifras dan buena cuenta de la importancia del comercio para el desarrollo económico de la integración. La Unión Europea cuenta hoy con cien acuerdos comerciales vigentes o en proceso de actualización o negociación⁵. Pero, además, en los últimos años se ha producido la negociación y celebración de importantísimos acuerdos comerciales entre la misma y terceros países durante

⁴ Nuestro análisis no abordará toda la compleja problemática constitucional que plantea la política comercial común *ad extra*. No vamos a estudiar con exhaustividad (no en este escrito, pues nuestra intención es continuar avanzando tras realizar esta aproximación al tema) el papel de fiscalización que ha desempeñado el TJUE, aunque, naturalmente, en algún momento será preciso referirnos a alguno de sus pronunciamientos; o a los problemas de orden constitucional que plantea la inclusión de tribunales de arbitraje en estos tratados. Tampoco nos referiremos a los interrogantes que suscita la aplicación provisional de un *tratado mixto* o a lo que sucede una vez que los procesos decisorios europeos han conducido a la celebración del tratado comercial con un tercero. Hay que tener en cuenta que la legitimidad democrática es tan importante durante el proceso de negociación y celebración de tratados internacionales comerciales como con posterioridad a su entrada en vigor. Estos acuerdos pueden crear, como ha sucedido con el CETA, órganos cuasi legislativos o cuasi judiciales que los convierten en textos vivos (*living agreements*) que pueden experimentar cambios sustanciales durante su aplicación respecto de lo dispuesto en sus contenidos iniciales, haciéndolos irreconocibles sin que nadie controle dichos procesos, con el consiguiente problema de legitimidad democrática que puede derivar de ello (al respecto, Fabra Zamora y Guevara Espitia: 2018).

⁵ Nos remitimos a la última información oficial contenida en *DG Trade Statistical Guide. July 2019*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2019.

lo que nuestro equipo de investigación ha convenido en denominar segunda fase de la globalización, caracterizada por la celebración de acuerdos entre integraciones económicas y terceros no pertenecientes a las mismas. Estos acuerdos regulan contenidos muy ambiciosos con el objeto de garantizar el mayor grado de apertura posible de otros mercados para el conjunto de productores de bienes y servicios y de inversores europeos y no se limitan a la eliminación o reducción de obstáculos arancelarios al comercio, sino que son muchas las previsiones que incluyen destinadas a eliminar obstáculos de tipo no arancelario que este pudiera encontrar a su paso. Por otra parte, en atención a lo que disponen en sus secciones sobre la «cooperación reguladora», se trata de pactos que han recibido la denominación de «acuerdos de nueva generación», pues pretenden alcanzar la convergencia jurídica. Están, por tanto, llamados a provocar un impacto sustancial en la normativa de las partes negociadoras⁶.

Para terminar con este breve contextualización, delimitación y justificación del objeto de investigación, resulta preciso advertir de que este análisis constitucional del asunto parte del convencimiento relativo a la necesidad de mantener y fortalecer el peso de la Unión como actor en la escena internacional. Por consiguiente, las conclusiones a las que hemos llegado, como podrá comprobarse en su momento, han sido el resultado de combinar nuestra pretensión de disfrutar de una Unión legítima, pero también posicionada con robustez en el contexto mundial. Al respecto, la diferente formación de las autoras que suscriben este artículo ha resultado sumamente enriquecedora.

II. EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO Y LA DECISIÓN DE LA POLÍTICA COMERCIAL COMÚN AD EXTRA TRAS LISBOA

La voluntad de la Unión de posicionarse en el mundo como poder normativo requería dotarle de la capacidad de presentarse como actor independiente

⁶ No podemos pasar por alto que, mientras que las integraciones económicas regionales, como la de la Unión Europea, han tenido lugar entre territorios geográfica, cultural, política, y, por lo que a nosotros interesa, constitucionalmente próximos, entre los que parece relativamente sencillo convenir en el respeto a determinados principios fundamentales, el salto a la celebración de acuerdos económicos entre bloques o entre una integración económica y un tercer país puede traducirse en una vinculación de países geográfica, cultural, política y constitucionalmente muy dispares, entre los que posiblemente resulte complicado convenir en un mínimo común denominador aceptable para todas las partes del acuerdo. Se ha acusado a los nuevos tratados de libre comercio de provocar una carrera a la baja en cuestiones como la protección al medio ambiente, la protección social o los derechos de los trabajadores (Guamán Hernández, 2015, 2016).

y único en el contexto de las relaciones internacionales, incluidas por supuesto las importantísimas comerciales. Con tal finalidad, el Tratado de Lisboa reconoce expresamente la personalidad jurídica de la integración. Por lo que a nosotros interesa, también introduce una serie de cambios sustanciales en la competencia *política comercial común*. A diferencia de la regulación del artículo 133 TCE tras Niza⁷, el TFUE califica la política comercial como competencia exclusiva de la Unión aun cuando su consideración como tal era previa de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia⁸, e incorpora un entendimiento más amplio de sus contenidos, en lo que constituye una evolución significativa del derecho primario de la Unión. En la actualidad integran la política comercial común los intercambios de mercancías y servicios, los aspectos comerciales de la propiedad intelectual e industrial y las inversiones extranjeras directas (especialmente relevante la inclusión de las inversiones extranjeras directas)⁹. Es decir, esta última modificación ha traído consigo una mayor transferencia de los Estados miembros hacia la integración en este ámbito. De esta forma se limitan sus posibilidades de intervención unilateral ya que, a partir de Lisboa, su actividad decisoria debe canalizarse en más ámbitos necesariamente a través de las instituciones europeas en las que se encuentran representados. Además, ha ampliado las posibilidades de utilización de la regla

⁷ Evolución y regulación de la política comercial común en Bermejo García y López-Jacoiste Díaz (2008); Esteve García (2005); Cebada Romero (2004), y González Alonso (2000).

⁸ Dictamen 1/75, de 11-11-1975 (ECLI:EU:C:1975/145) o STJ de 15-12-1976 (asunto 41/76, ECLI:EU:C:1976:182), cuya jurisprudencia se reitera posteriormente en otras resoluciones.

⁹ La enumeración de estos ámbitos no elimina los problemas interpretativos en relación con la delimitación del alcance de cada uno de ellos. El Tribunal de Justicia ha afirmado que un acto forma parte de la política comercial común si su objeto específico es el comercio internacional porque esté dirigido, en lo esencial, a promoverlo, facilitarlo y regularlo; y si produce efectos directos e inmediatos en el mismo. Entre lo último el Dictamen 2/15 de 16-5-2017 (ECLI:EU:C:2017:376, apdo. 36) —comentado por Recio San Emeterio (2019); Díez-Hochleitner (2017); Iruretagoiena Agirrezabalaga (2017), y Segura Serrano (2017)—; la STJUE (Gran Sala) de 18-7-2013 (asunto C-414/11, ECLI:EU:C:2013:520, apdo. 51); la STJUE (Gran Sala), de 25-10-2017 (asunto C-389/15, ECLI:EU:C:2017:798, apdo. 49), o el Dictamen 3/2015 de 14-2-2017 (ECLI:EU:C:2017:114, apdo. 61). Esta jurisprudencia supone reconocer un margen de apreciación al Tribunal que necesariamente debe venir acompañado de una obligación de motivación reforzada, en particular a partir de análisis contrastados (Díez-Hochleitner, 2017: 409, 413 o 411-416, quien echa en falta el rigor en la motivación del Dictamen 1/15).

de la mayoría cualificada en el Consejo, que hoy se aplica en la adopción de decisiones sobre negociación y celebración de los acuerdos con uno o más terceros países u organizaciones internacionales, lo que ha reducido, asimismo, la capacidad de influencia de los Estados miembros considerados aisladamente. Esta regla, en todo caso, conoce excepciones para determinados ámbitos comerciales considerados especialmente sensibles y en determinados supuestos para preservar la coherencia entre las exigencias requeridas en los procesos decisorios *ad intra* y *ad extra* en relación con una determinada competencia.

Como sabemos, los cambios en el funcionamiento del sistema institucional y competencial europeo —hoy profundamente transformado respecto de su diseño original a través de un paulatino proceso de profundización en el nivel de la integración— han venido siempre acompañados de la consiguiente demanda de mayor intervención decisoria y mayor capacidad de fiscalización de la acción del gobierno europeo por parte del Parlamento Europeo. En este sentido se explica que el Tratado de Lisboa, que ha supuesto un nuevo paso hacia el fortalecimiento de la integración europea, haya representado, igualmente, otro avance en la evolución de la integración hacia su *parlamentarización*, caracterizada por una intervención decisiva de su Parlamento en muchos de los procesos decisorios de la Unión, lo cual permite imputar la producción del derecho a la ciudadanía europea (si bien solo sea de forma mediata)¹⁰ y hacer realidad principios básicos del funcionamiento del sistema democrático como son la discursividad, la transparencia, el control y la rendición de cuentas. Conviene no perder de vista que en el proceso decisorio la publicidad se garantiza especialmente cuando la deliberación y la decisión se adopta en órganos de representación democrática. Su arrinconamiento a un segundo plano convierte la decisión en más opaca y complica las posibilidades de la publicidad y de fiscalización, y por tanto la rendición de cuentas, aunque no las elimina completamente como tendremos ocasión de comprobar.

El paso hacia delante en el proceso de integración que ha supuesto la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en el ámbito de la política comercial común también se ha traducido en la previsión de procesos más democráticos, tanto durante el procedimiento decisorio de la política comercial común a través de la aprobación de la legislación secundaria, como con ocasión de la conclusión de acuerdos internacionales. En particular, llama inmediatamente la atención el importante papel que ha pasado a desempeñar el Parlamento

¹⁰ Somos conscientes de que su papel no se ha equiparado al del Consejo o de que su iniciativa legislativa, frente a la de la Comisión, es todavía hoy muy limitada (Martínez Alarcón y García Guerrero, 2018: 456-558). Sin embargo, sería injusto no reconocer el avance experimentado.

Europeo. Recordemos que hasta la entrada en vigor de este Tratado se atribuía la capacidad decisoria exclusivamente al Consejo y no se preveía obligación alguna de participación del Parlamento Europeo en la política comercial. Con ello, las posibilidades de influencia de la institución parlamentaria eran pocas. Por consiguiente, también eran muy reducidas las posibilidades de hacer efectiva la transparencia durante todo el proceso de negociación y celebración de los tratados comerciales.

Antes de Lisboa, el antiguo art. 300 TCE, tras Niza, preveía la información plena e inmediata al Parlamento Europeo acerca de toda decisión adoptada sobre la aplicación provisional o suspensión de acuerdos, o en relación con el establecimiento de la posición de la Comunidad en algún organismo creado por un acuerdo. Y aunque también contemplaba la consulta al Parlamento Europeo o el previo dictamen conforme del mismo, según los casos, en la conclusión de acuerdos internacionales, el mismo precepto excluía explícitamente su participación en los acuerdos que se pudieran tomar en el marco de la política comercial común conforme al art. 133.3 TCE.

Es verdad que con el discurrir del tiempo había cristalizado la práctica de informarle sobre estos asuntos: se habían desarrollado diferentes acuerdos interorgánicos que permitían al Parlamento, aún a falta de potestades reconocidas por el derecho primario, ejercer cierta influencia en la política comercial común. Entre ellos merece la pena destacar el procedimiento Luns/Westerterp, que preveía la información a sus comisiones competentes de las negociaciones y celebración de estos acuerdos (Nicoll: 1986: 475-485; González Alonso, 2000: 418-419). En el ámbito de la política comercial común, estas notificaciones se dirigieron básicamente a la Comisión Parlamentaria para el Comercio Internacional (INTA). A través de esta información resultaba posible para el Parlamento dar a conocer al Consejo y a la Comisión su posición sobre el acuerdo. Esta praxis se positivizó en el Reglamento del Parlamento Europeo, en el que se concretaron los memorandos de entendimiento y procedimientos para la inclusión del Parlamento Europeo en la fase de negociación, tal y como este entendía que debían configurarse. El Parlamento consideraba importante, especialmente, la presentación de informes exhaustivos desde el mismo momento en el que comenzaban las negociaciones del acuerdo y que se tomara en consideración su posición en el momento de su celebración. Sin embargo, este procedimiento informal no desplegaba ninguna obligación jurídica frente a los otros órganos e impedía hablar, por consiguiente, de la existencia de un derecho original y ejecutable por parte del órgano parlamentario europeo (Bings, 2014: 275-278).

En la actualidad, el art. 218 TFUE regula el procedimiento para la negociación y celebración de acuerdos internacionales por parte de la Unión con terceros países y organizaciones internacionales, aunque hay que tener en

cuenta las especificidades previstas, tanto para la negociación y celebración de acuerdos internacionales vinculados al ámbito de la política exterior y de seguridad común (PESC) —véase TUE—, como para la negociación y celebración de acuerdos internacionales en el ámbito de la política comercial común, cuyas especificidades se contienen en el art. 207 TFUE. A ellas haremos referencia aprovechando la explicación del procedimiento general de conclusión de acuerdos internacionales contenido en el art. 218 del mismo texto —sobre este procedimiento, véase Fernández Rozas (2019)—.

Como señala el TFUE, la Comisión Europea es el órgano competente —o el Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad cuando el acuerdo previsto se refiere exclusiva o principalmente a la PESC— para presentar una recomendación de negociación y unas directrices de negociación al Consejo con la solicitud de que autorice la apertura de la negociación. Previamente, la Comisión, junto con la otra parte contratante, habrá estudiado la viabilidad del tratado durante un periodo que se puede dilatar incluso años y también habrá analizado el impacto de la celebración del correspondiente acuerdo para la integración. Se habla de *scoping* para referirse al proceso por el que las partes definen el alcance de la negociación prevista en términos muy generales (Portero Sánchez, 2017: 606-607). Además, la Comisión, sola (si el acuerdo afecta a un ámbito en el que la Unión tiene competencia exclusiva) o de manera conjunta con los representantes de los Estados miembros (si el acuerdo afecta a ámbitos en los que las competencias entre la Unión y los Estados miembros son compartidas), negociará el tratado. En el caso de la política comercial estamos ante una competencia exclusiva de la Unión y, por lo tanto, la Comisión dirige las negociaciones sola, si bien vigilada por el comité especial designado en su caso por el Consejo para asistir al negociador (dejamos para más adelante el problema que plantean los *tratados mixtos*)¹¹.

¹¹ Con el TCE, la Comisión, a través de la Comisaría de Comercio y de la Dirección General de Comercio (DG TRADE), informaba y realizaba propuestas a los Estados miembros. En el Consejo de Ministros, los temas de comercio se discutían en el apartado o sesión de Relaciones Exteriores dentro de su formación de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores. Tras el Tratado de Lisboa, este Consejo se dividió en dos formaciones: el Consejo de Asuntos Generales y el Consejo de Asuntos Exteriores. Este último no está presidido por un Estado miembro, sino por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Tras el Tratado de Lisboa, sigue existiendo una comisaría específica de comercio en el seno de la Comisión y los temas de política comercial común se han atribuido al Consejo en su formación de Asuntos Exteriores, pero la presidencia, en tal caso, la ejerce el representante del Estado miembro que ostenta la presidencia rotatoria semestral del

El Consejo, además de autorizar la apertura de negociaciones, realiza una importantísima labor de seguimiento y fiscalización de la actividad convencional de la Comisión. Esta tarea de control resulta absolutamente necesaria y muy relevante en el marco del desempeño de funciones exclusivas por parte de la Unión, como esta de la política comercial común, además de que contrarresta la pérdida de peso del Consejo —frente al ganado por la Comisión— como consecuencia de la aplicación de la regla de la mayoría cualificada para adoptar la mayoría de sus decisiones en dicho ámbito. Igualmente corresponde al Consejo dar el visto bueno definitivo al resultado de dichas negociaciones y decidir sobre la aplicación provisional de los tratados.

Con más precisión, compete al Consejo, en relación con la negociación y celebración de acuerdos internacionales (art. 218 TFUE):

- a) autorizar mediante decisión la apertura de negociaciones;
- b) aprobar las directrices de la negociación (no se plantea como preceptivo sino como facultativo pero *de facto* es lo que sucede). La decisión del Consejo, que incluye la autorización para iniciar las negociaciones del tratado, las directrices de negociación y las líneas maestras de su contenido, recibe el calificativo de «mandato de negociación»¹²;
- c) designar un comité especial al que deberá consultarse durante las negociaciones. Se denomina Comité de Política Comercial y asesora y asiste a la Comisión en la negociación de acuerdos comerciales con terceros países y con organizaciones internacionales. También actúa como uno de los órganos preparatorios del proceso decisorio del Consejo sobre política comercial común de la Unión Europea;

Consejo de la Unión Europea. Sobre la polémica desatada en su día en torno a qué formación del Consejo atribuir los temas de política comercial común una vez dividida la antigua formación de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (García de Quevedo Ruiz, 2009: 92-94).

¹² En todo caso, la Comisión considera que las directrices provenientes del Consejo —o de las posiciones del comité especial— no son jurídicamente vinculantes, ya que, en último término, el Consejo tiene la potestad de aprobar o no el resultado final de la negociación. La sentencia del TJUE (Gran Sala) de 16 de julio de 2015, *Comisión Europea c. Consejo de la Unión Europea* (asunto C-425/13, ECLI:EU:C:2015:483, apdo. 88), señala que el Consejo no está facultado para imponer posiciones de negociación detalladas a la Comisión (apdo. 90). En la práctica, cuando la Comisión recomienda la apertura de negociaciones propone también, por regla general, un proyecto de directrices al Consejo, que también se transmite al Parlamento Europeo (Portero Sánchez, 2017: 607-608).

- d) autorizar la firma y celebración del acuerdo, así como, en su caso, su aplicación provisional antes de su entrada en vigor;
- e) autorizar al negociador a aprobar, en nombre de la Unión, las modificaciones del acuerdo para cuya adopción este prevea un procedimiento simplificado o la intervención de un órgano creado por el acuerdo (pudiendo supeditar dicha autorización a condiciones específicas). No hay que olvidar, finalmente, las mayorías requeridas en el Consejo para adoptar sus decisiones en el ámbito de la política comercial común (a las que ya nos hemos referido).

Ambos, Comisión y Consejo, velarán por que los acuerdos negociados sean compatibles con las políticas y normas internas de la Unión (art. 207.3 TFUE).

Por otra parte, el TFUE solo prevé una participación decisoria del Parlamento Europeo en la última etapa de conclusión de un tratado internacional, en la que el Consejo debe adoptar, a propuesta del negociador, una decisión sobre la celebración del acuerdo internacional. Sin embargo, ello no quiere decir que el Parlamento no pueda proyectar su influencia —*de facto* lo ha hecho— también en la fase previa de negociación. Veamos cómo sucede.

El art. 218.10 TFUE contiene una obligación de información cumplida e inmediata al Parlamento Europeo en todas las fases del procedimiento (se trata de un requisito esencial de forma; en caso de incumplimiento puede llevar a cuestionar la validez de la decisión del Consejo por la cual concluye el acuerdo). No olvidemos que la Comisión informaba voluntariamente al Parlamento Europeo a través de la comisión INTA con el TCE; frente a ello, el TFUE establece una obligación de información. Al respecto, resulta fundamental el Acuerdo Marco sobre las Relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea¹³, que rechazado en su momento por el Consejo por considerar que atribuía a la Eurocámara unas potestades que no le correspondían¹⁴, incluye una referencia específica a sus relaciones durante el procedimiento de negociación y celebración de acuerdos internacionales.

Pues bien, este deber de información al Parlamento Europeo durante todas las fases del procedimiento, que puede conducir a la definitiva celebración del acuerdo, ha sido la vía que le ha permitido ejercer su influencia durante todo el proceso (incluida la fase de negociaciones). Ello no se prevé ciertamente de forma explícita en el art. 207 TFUE (que habilita solo a la Comisión para dirigir las negociaciones). Sin embargo, se desprende de la

¹³ DOUE L 304, de 20-11-2010, pp. 47-62.

¹⁴ Nota de la Secretaría General del Consejo al COREPER. Consejo de 18 de octubre de 2010, 15018/10 INS 405, que incluye el dictamen del Servicio Jurídico del Consejo sobre el proyecto de acuerdo marco transmitido al COREPER el 26 de julio de 2010.

naturaleza de las cosas. Es decir, el Parlamento puede influir en el contenido que va a adoptar el acuerdo ya durante las negociaciones indicando a la Comisión cuáles son los obstáculos que pueden hacer fracasar la celebración de dicho acuerdo. Así se debilita la autonomía de la Comisión en la conducción de las negociaciones, pues durante su desarrollo debe considerar los intereses parlamentarios si no quiere poner en peligro la celebración del acuerdo (Bings, 2014: 283; Beuttenmüller, 2010: 231-235; Brok, 2010: 209 y 220). De hecho, el acuerdo marco mencionado dispone que cuando se trate de acuerdos internacionales cuya celebración requiera la aprobación del Parlamento Europeo, como los relativos a la política comercial común, la Comisión mantendrá informada a la comisión parlamentaria competente acerca de la evolución de las negociaciones y, en particular, explicará cómo se han tenido en cuenta las opiniones del Parlamento.

Por otro lado, en la fase relativa a la celebración del acuerdo internacional, la participación del Parlamento Europeo resulta decisiva. Como prevé el derecho originario de la Unión, el Consejo adoptará la decisión de celebración del acuerdo, bien con la previa aprobación o consulta al Parlamento Europeo, según los casos.

El Consejo precisa la previa aprobación de la institución parlamentaria en los siguientes supuestos: acuerdos de asociación; acuerdo de adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la Protección de los derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales; acuerdos que creen un marco institucional específico al organizar procedimientos de cooperación; acuerdos que tengan repercusiones presupuestarias importantes para la Unión; acuerdos que se refieran a ámbitos a los que se aplique el procedimiento legislativo ordinario (por lo tanto, se requiere aprobación del Parlamento Europeo para la celebración definitiva de un acuerdo internacional sobre política comercial común¹⁵)

¹⁵ Lo cierto es que la intervención del Parlamento Europeo ha resultado decisiva ya en algunos casos —no necesariamente comerciales— por esta vía. La Eurocámara, en julio de 2012, impidió la celebración del Acuerdo Comercial Antifalsificación (Anti-Counterfeiting Trade Agreement, ACTA por sus siglas en inglés), cuyo objeto era tutelar los derechos de propiedad intelectual y crear un marco de protección internacional frente a prácticas que vulneraran dichos derechos. La Comisión Europea había remitido a finales de mayo de 2012 el ACTA ante el TJUE para que se pronunciara sobre si el acuerdo respetaba o no los derechos fundamentales, con la intención de calmar las críticas que habían levantado entre la opinión pública. Las comisiones de Libertades Civiles, de Industria, Asuntos Legales y Desarrollo del Parlamento Europeo lo habían rechazado con anterioridad y solicitaron a la Comisión de Comercio Internacional, la competente, que también lo rechazara. Esta comisión elaboró un informe rechazando el ACTA (se aprobó por 19 votos a favor, 12 en contra

o si se requiere la aprobación del Parlamento Europeo en el procedimiento legislativo especial. En todos estos supuestos, si concurre la urgencia, el Parlamento y el Consejo pueden convenir un plazo para la aprobación.

El art. 108, apdo. 7 del Reglamento Interno del Parlamento Europeo dispone que cuando el Consejo solicite al Parlamento que conceda su aprobación a la celebración —también para la prórroga o modificación— de un tratado internacional, el Parlamento se pronunciará mediante votación única con arreglo a lo dispuesto en el art. 99 del mismo texto, es decir, sin posibilidad de introducir enmiendas. Si el Parlamento deniega su aprobación, el presidente notificará al Consejo que el acuerdo no puede concluirse, prorrogarse o modificarse. Sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 99, apdo. 3, el Parlamento, sobre la base de una Recomendación de la comisión competente, podrá decidir aplazar su decisión sobre el procedimiento de aprobación por un periodo no superior a un año¹⁶.

y ninguna abstención) y recomendó al Pleno del Parlamento su rechazo. En julio de 2012, el Pleno rechazó el acuerdo por una amplia mayoría por sus dudas respecto a su efectividad y al respeto de los derechos de los usuarios de internet. En diciembre de ese mismo año, la Comisión también rechazó definitivamente el ACTA anunciando que no volvería a ser estudiado por Europa. Asimismo, en febrero de 2010, el Parlamento Europeo rechazó el acuerdo Swift sobre tratamiento y transferencia de datos de mensajería financiera de la Unión Europea a Estados Unidos —aunque lo aprobó posteriormente en julio de 2010, tras una modificación de sus términos que acabaron por convencer al Parlamento— por entender que podría vulnerar derechos como la privacidad o principios como el de proporcionalidad y el de reciprocidad. En todo caso, ya con anterioridad al Tratado de Lisboa, el Parlamento Europeo venía interviniendo y presionando para que no se celebraran acuerdos internacionales. Su rechazo en marzo de 1998 del Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI) planteado en el seno de la OCDE, que pretendía la apertura de los mercados para las inversiones de los países de la organización, pidiendo además a los Parlamentos nacionales que no lo aprobaran con dicha redacción y denunciando la forma secreta en la que se habían llevado a cabo las conversaciones, fue decisivo para su fracaso.

¹⁶ Este precepto, entre otras cosas, establece que cuando se solicite la aprobación del Parlamento para un acto jurídicamente vinculante, la comisión competente para el fondo presentará al Parlamento una recomendación de aprobación o de rechazo del acto propuesto. Dicha recomendación podrá ir acompañada de una breve exposición de motivos y de un informe. La comisión competente tramitará la solicitud de aprobación sin demora indebida. Si no adoptara una recomendación en el plazo de seis meses a partir de que le fuera remitida la solicitud de aprobación, la Conferencia de Presidentes podrá incluir la cuestión en el orden del día del siguiente período parcial de sesiones para que sea examinada o, en casos debidamente justificados, ampliar el plazo de seis meses (sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 108 del mismo texto). El Parlamento se pronunciará sobre el acto propuesto mediante votación única relativa a la aprobación,

Resulta evidente, por tanto, el cambio que ha supuesto la aprobación del Tratado de Lisboa a propósito de la intervención del Parlamento Europeo durante la negociación y celebración de un acuerdo de política comercial común. Como cabía esperar, esta modificación ha permitido introducir cierta transparencia en un ámbito que siempre se ha caracterizado por una considerable opacidad, a pesar de la resistencia a brindar información desde la Comisión sobre el mandato de negociación y las negociaciones de los acuerdos internacionales de comercio (Guamán Hernández y Conesa de Lara, 2016: 31 y ss.) en un marco, el de la Unión Europea, cuyo derecho consagra con claridad meridiana el principio de la transparencia como uno de los principios fundamentales que debe presidir los procesos de formación de voluntad de sus instituciones. Como sabemos, el constitucionalismo aspira a disciplinar por entero la organización y funcionamiento del poder, limitándolo para evitar su tendencia a la arbitrariedad y hacer posible, llegado el caso, la rendición de cuentas. El control del poder y la exigencia de responsabilidad al mismo constituye, por tanto, uno de los elementos inherentes a una organización democrática del poder. Y, naturalmente, la posibilidad de controlar y exigir la rendición de cuentas al poder dependerá del grado de publicidad y transparencia de los procedimientos a través de los cuales se adoptan las decisiones. Así pues, en un modelo de organización democrática del poder como el que representa la Unión Europea la publicidad debe ser la regla¹⁷.

III. LOS TRATADOS MIXTOS: UN NUEVO DESAFÍO PARA EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO EN EL MARCO DE LA POLÍTICA COMERCIAL EUROPEA AD EXTRA

Acabamos de comprobar que el Tratado de Lisboa ha supuesto un refuerzo de la legitimidad democrática desde el punto de vista del funcionamiento institucional de la Unión en relación con la conclusión de tratados

independientemente de que la recomendación de la comisión sea aprobar o rechazar el acto, y no se podrá presentar ninguna enmienda. Si no se obtiene la mayoría necesaria, el acto propuesto se considerará rechazado. Cuando se solicite la aprobación del acto, la comisión competente podrá presentar en cualquier momento al Parlamento un informe provisional, acompañado de una propuesta de resolución que contenga recomendaciones relativas a la modificación y aplicación del acto propuesto.

¹⁷ Ahora solo queríamos dejar apuntada esta cuestión, que será objeto de estudio detenido en otro trabajo. En todo caso, véase el *Informe de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo sobre transparencia, responsabilidad e integridad en las instituciones de la Unión* (2015/2041, INI), de 30-3-2017. Ponente: Sven Giegold.

comerciales a través, fundamentalmente, del importante papel que corresponde desempeñar al Parlamento Europeo en dicho ámbito, que permite imputar dichas decisiones a los ciudadanos europeos y que produce efectos muy positivos desde el punto de vista de la transparencia. Sin embargo, continúan planteándose en la actualidad problemas constitucionales de primera magnitud de legitimidad democrática a propósito de la celebración de acuerdos por parte de la Unión en el marco de la política comercial común. No nos estamos refiriendo ahora a la tradicional propensión de la Comisión —también del Consejo— a tramitar estos tratados de espaldas a la Eurocámara y a la ciudadanía, sino al desafío que constitucionalmente plantean los denominados *tratados mixtos*, esto es, los acuerdos internacionales en los que «son parte, por un lado y actuando conjuntamente, la Unión Europea y sus Estados miembros y, por otro, uno o varios terceros países u organizaciones internacionales, debido a que las materias cubiertas por el mismo exceden en principio las competencias de la Unión». Y ello porque, a su través, la Unión podría estar pretendiendo desconocer el reparto de competencias que los Tratados prevén entre la misma y los Estados miembros. En tal caso, nos enfrentaríamos a un problema sobre la titularidad del poder, en la medida en que la Unión podría estar intentando asumir una competencia que los Estados no han querido ceder o transferir a la integración —al menos no de momento—.

Hay que recordar que muchos de los acuerdos de libre comercio celebrados bajo la vigencia del TCE, tras Niza, debían ser considerados acuerdos comerciales mixtos en la medida en que incluían materias todavía consideradas, por su naturaleza especialmente sensible, competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros (se trataba de los acuerdos sobre el comercio de servicios culturales y audiovisuales, de educación, y los que tuvieran que ver con servicios sociales y salud humana). Ello implicaba que debían ser celebrados conjuntamente por la Comunidad y los Estados miembros (salvo que concurriera alguno de los supuestos que permitían convertir la celebración del tratado sobre esas materias en una competencia exclusiva de la Unión y hubiera acuerdo en este sentido en el seno de las instituciones europeas o, en caso de desacuerdo, el Tribunal hubiera sido llamado a dirimir la controversia decidiendo en un sentido favorable a una actuación *ad extra* de la Unión en solitario¹⁸), lo que dificultaba la agilidad en su

¹⁸ El Tribunal podía decidir en este sentido en virtud de su jurisprudencia sobre el paralelismo entre competencias internas y externas de la Comunidad, que permitía a la misma concluir en solitario acuerdos internacionales a pesar de que incluyeran competencias compartidas si ello resultaba preciso para ejercer una competencia interna; o en virtud de su doctrina AETR (por el Acuerdo europeo relativo al trabajo de los

conclusión y entrada en vigor e impedía a la Unión presentarse ante la comunidad internacional como un actor único e independiente, incluso creíble.

La modificación del TCE por el Tratado de Lisboa pretendió solucionar los problemas que planteaban los tratados mixtos transformando las materias compartidas recogidas en el art. 133 TCE, tras Niza, en competencias exclusivas de la Unión. Con Lisboa, los Estados miembros acordaron transferir nuevas competencias en ámbitos ciertamente muy sensibles para actuar en común a través de la integración expresando una sola voz (aunque se reservaron la unanimidad para la adopción de decisiones en política comercial exterior en relación con ciertas materias sensibles y en determinados supuestos). Con ello pretendían reducir la existencia de los tratados mixtos, que no solo dilataban en el tiempo la celebración definitiva de los acuerdos internacionales, sino que podían llegar a frustrarla debido a la necesidad de conseguir su ratificación por parte de todos y cada uno de los Estados miembros por los procedimientos dispuestos al efecto en sus respectivos ordenamientos internos (piénsese en la advertencia italiana de octubre de 2019 de no ratificar el CETA).

Sin embargo, dicha reforma no ha eliminado el problema porque los actuales tratados comerciales incluyen, además de temas de la política comercial común (competencia exclusiva de la Unión), otro tipo de cuestiones que, de manera más o menos clara, se consideran pertenecientes a ámbitos competenciales compartidos entre el nivel europeo y el estatal según el derecho europeo (Guamán Hernández, 2016). De hecho, se podría afirmar que

conductores de vehículos que efectúan transportes internacionales de mercancías), que permitía, también a la Comunidad, actuar en el mismo sentido si el tratado podía afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas. También se hablaba de competencia exclusiva de la Comunidad para concluir tratados internacionales si así lo había dispuesto el derecho de la Unión. Sobre la doctrina del paralelismo entre competencias internas y externas resultan fundamentales el Dictamen del Tribunal de Justicia 1/76, de 26-4-1977, (ECLI:EU:C:1977:63) y, más restrictivo, el Dictamen 1/94, de 15-11-1994 (ECLI:EU:C:1994:384). El origen de la doctrina AETR en la ya lejana sentencia del Tribunal de 31-3-1971 (asunto 22/70, ECLI:EU:C:1071:32). Esta doctrina se fue desarrollando en pronunciamientos posteriores; por ejemplo, en el Dictamen del Tribunal de Justicia de 19-3-1993 (ECLI:EU:1993:106). De mucha relevancia, el Dictamen 1/76 sostuvo que, excepcionalmente, el Tratado podía dar lugar a una competencia implícita exclusiva en las relaciones con terceros países aunque la competencia interna no se hubiera ejercido, si bien posteriormente circunscribió dicha posibilidad solo a los casos en los que la competencia interna solo se pudiese ejercitar efectivamente al mismo tiempo que la competencia externa en circunstancias en que no fuera posible alcanzar los objetivos de la Unión mediante la adopción de reglas autónomas. Con exhaustividad, Esteve García (2008) e Hinojosa Martínez (2015).

aunque la Unión disfruta de una competencia jurídica plena para negociar y celebrar acuerdos comerciales, *de facto*, y en la medida en que nos encontramos ante acuerdos mixtos en casi el cien por cien de los casos, estamos en presencia de una falacia. En todos estos supuestos, mientras no concurra alguno de los supuestos que permiten convertir la celebración del tratado en una competencia exclusiva de la Unión¹⁹, su definitiva celebración requiere la ratificación de todos y cada uno de los Estados.

Parece evidente que la Comisión siempre tenderá a realizar una interpretación muy amplia del contenido de la política comercial común con el objeto de conseguir reservar la celebración del tratado comercial exclusivamente a las instituciones europeas, generando la correspondiente resistencia por parte de los Estados miembros desde el Consejo. Desde la perspectiva de la Comisión, poner trabas en este sentido impacta negativamente en la posibilidad de desarrollar una acción eficaz conjunta en este ámbito, y desde la de los Estados miembros se trata de evitar que se socaven, por la vía de los hechos, los poderes que los Tratados les reservan (Portero Sánchez, 2017: 596). Este tipo de desacuerdos no es nuevo —pensemos en el Dictamen 1/94— y constituye un reflejo de la tensión entre la tendencia a favorecer el carácter *comunitario* de la Unión y la tendencia de los Estados miembros a preservar su autonomía y sus ámbitos decisorios como sujetos soberanos de derecho internacional que, en efecto, puede proyectar una imagen de la Unión que repercute negativamente en su credibilidad como agente negociador, pero que, recordemos, constituye un aspecto consustancial a la naturaleza misma del proyecto (Iruretagoiena Agirrezabalaga, 2017; Manero Salvador, 2018; Bermejo García y López-Ja-coiste Díaz, 2008).

Estos conflictos deberán resolverse por el TJUE, cuya jurisprudencia siempre se ha mostrado proclive a un entendimiento amplio de dicha competencia (aunque haya reconocido que no todo puede ser considerado parte integrante de la misma)²⁰. Su Dictamen 2/15 también realizó una interpretación

¹⁹ Los arts. 3.2 y 216 TFUE han supuesto la codificación de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la conversión —y sus causas— de la celebración de acuerdos internacionales en competencia exclusiva de la Unión aun cuando los mismos incluyeran competencias compartidas entre esta y los Estados miembros. Por tanto, la inclusión en un tratado de competencias compartidas no impide completamente que la Unión pueda negociar y celebrar en solitario el mismo, aunque ello requerirá del acuerdo de los Estados miembros en el Consejo, que deberían autorizar en estos términos su celebración.

²⁰ Hasta mediados de los noventa, el Tribunal de Justicia realizó una interpretación extensiva del alcance de la política comercial común permitiendo a la Comunidad concluir la mayor parte de los acuerdos multilaterales relativos al comercio de

muy amplia del alcance de la política comercial común —mucho más amplia que la de la Abogada General—, pero, en cualquier caso, consideró que el Acuerdo entre la Unión Europea y Singapur debía tramitarse como acuerdo mixto reconociendo que en algunos puntos había desbordado el marco de competencias exclusivas de la Unión con fundamento en los arts. 207 y 3.2 TFUE.

Así pues, los acuerdos mixtos seguirán existiendo, complicando las posibilidades de celebración de los mismos y poniendo en entredicho la imagen de una UE fuerte y fiable ante la comunidad internacional.

La reacción doctrinal al respecto ha sido diversa. Los más críticos con el proceso de integración y, en particular, con el desarrollo de la política comercial común, rechazan la posibilidad de solucionar estos problemas reforzando más la integración, ampliando sus posibilidades de negociación y celebración de tratados internacionales sin intervención de los Estados miembros. En definitiva, se trata de mantener el *statu quo* existente y de aceptar los problemas y riesgos inherentes a los acuerdos mixtos (jurídicos, políticos y económicos). Pero la lentitud en la ratificación de los tratados por parte de los Estados miembros, su aplicación provisional e incluso el posible rechazo de los acuerdos por parte de algún Estado, generan incertidumbre e inestabilidad en las relaciones comerciales internacionales de la Unión Europea. Suficientemente ralentizadas por la vuelta del proteccionismo y la aparición de un *nacionalismo económico* en alza, como prueba la guerra comercial iniciada hace tres años entre Estados Unidos y China. Sus efectos se han dejado sentir desde entonces en términos de una grave contribución a la desaceleración económica mundial. Además, políticamente, debilita la imagen exterior de la Unión Europea y refuerza la pérdida de su poder de influencia internacional.

Para otros, sin embargo, sería positivo para la Unión, pero también para sus Estados miembros, dar un nuevo paso en el proceso de integración. Al

mercancías negociados bajo los auspicios del GATT. Ahora bien, el Tribunal llegó a la conclusión, en su importante Dictamen 1/94 de 15-11-1994 (ECLI:EU:C:1994:384), de que no resultaba posible incluir todo en la política comercial común y de que algunas materias eran concurrentes y podían precisar el recurso a los tratados mixtos. Desde ese momento, se planteó la necesidad de reformar los Tratados para asegurar el desarrollo de una política comercial común en armonía con la evolución de las instituciones comerciales multilaterales, fundamentalmente la OMC, en cuyo seno se había ampliado considerablemente el ámbito de aplicación de la política comercial. Ello exigía transferir más competencias desde los Estados miembros al ámbito de la política comercial común (Portero Sánchez, 2017: 594-598). La evolución de la jurisprudencia del Tribunal hasta llegar a este Dictamen y su impacto (González Alonso, 2000: 420-423; o Bermejo García y López-Jacoiste-Díaz, 2008: 261-264).

respecto, podría pensarse en transferir más competencias a la Unión para reducir así potencialmente la presencia de tratados mixtos en el ámbito comercial que, sin embargo, no podría eliminarse completamente —Díez-Hochleitner (2017: 428-429) plantea incluir las inversiones en cartera en la política comercial común; Hinojosa Martínez (2015: 906-907) también habla de una posible reforma del art. 207 TFUE para incluir todo tipo de transacciones financieras, aun con salvaguardas en relación con los mercados nacionales de capital²¹—. O podría pensarse, con la finalidad de evitar que pudieran quedar a merced de un solo Estado o de su opinión pública (Díez-Hochleitner, 2017: 428-429), en la posibilidad de suprimir la necesidad de ratificación por parte de todos y cada uno de los Estados miembros para celebrar aquellos tratados mixtos que requirieran de su intervención para su celebración.

La primera opción no excluiría completamente la existencia de tratados que incluyeran competencias compartidas entre el nivel europeo y el estatal según el derecho de la Unión, pero daría una señal clara a los socios comerciales y a los mercados acerca de la determinación de la Unión Europea de consolidarse como un actor clave en el escenario político y económico internacional. En una sociedad globalizada, las *señales* modulan las aptitudes y los comportamientos de los agentes, a la vez que generan expectativas que frecuentemente se ven autocumplidas. Sin embargo, no todo serían ventajas. Habría que reforzar los controles y la transparencia en la actuación de la Comisión, por ejemplo, a través del fortalecimiento del control del representante del Estado en el Consejo por parte de los Parlamentos nacionales (Werquin, 2018). La segunda opción, la no obligatoriedad de ratificación necesaria por parte de todos los Estados miembros, aportaría flexibilidad a la toma de decisiones en relación con estos tratados y también mejoraría el papel de la Unión Europea en el sistema comercial internacional.

Evidentemente, las alternativas mencionadas que se traducen en un nuevo reforzamiento del proceso de integración en lo comercial precisarían una nueva reforma de los Tratados. Y ya sabemos de la complejidad del asunto (además de qué podemos plantearnos si resultaría conveniente teniendo en cuenta el escenario que tenemos entre manos).

Por ello, probablemente, el presente —también parece que el inmediato futuro— viene protagonizado por una solución más posibilista consistente en separar los contenidos de estos acuerdos de tal forma que un tratado incluya

²¹ Por su parte, el *Informe de la Comisión de Asuntos Constitucionales del PE sobre posibles modificaciones y ajustes de la actual configuración institucional de la UE* (2014/2248, INI, ponente: Guy Verhofstadt) pide que se delimiten de manera clara las competencias de la Unión y los Estados miembros a propósito de la PCC.

únicamente la competencia exclusiva de la Unión y otro incluya las competencias conexas pero compartidas para las que se siguiera requiriendo —en la medida en que no entraran en juego las cláusulas de los arts. 3.2 y 216 TFUE— la ratificación de los Estados miembros para su aprobación. Así ha ocurrido con el Tratado entre la Unión Europea y Singapur (Recio San Emeterio, 2019); igualmente, la Comisión decidió proponer dos acuerdos independientes para regular las relaciones entre la UE y Vietnam (sobre el tema, Káiser Moreiras y Frutos Ibor, 2018: 117-118). En todo caso, esta solución más pragmática podría ser viable en el corto-medio plazo en espera de que se estabilizara la situación económica y política a nivel mundial o, al menos, hasta que se volviera a una senda más despejada en las relaciones económicas internacionales. Además, tal vez no pondría en peligro la imagen exterior de la UE en términos de una menor unidad; más bien al contrario, evidenciaría la capacidad de respuesta y la eficacia para resolver problemas de gestión por parte de las instituciones supranacionales. Sin embargo, esta solución *salomónica* para los acuerdos mixtos no está exenta de dificultades. Fundamentalmente, vinculadas con la posibilidad real de obtener el máximo rendimiento de los acuerdos comerciales mixtos aprovechando las economías de escala. Para ello, sería necesario que los acuerdos sectoriales que incorporan se complementen e interactúen para la consecución de los objetivos globales pretendidos. Si en su configuración e implementación no dependen de una misma autoridad, es posible que la coordinación no exista o no sea suficiente, confiando exclusivamente en el principio de *cooperación leal*. El resultado, de nuevo, sería un debilitamiento del poder de influencia efectivo de la Unión Europea a largo plazo.

IV. CONCLUSIONES

El proceso de integración europea ha venido caracterizado por la doble tarea de constituir y constitucionalizar, esto es, de profundizar y extender al alcance del programa de integración y de legitimarlo concretando la dimensión constitucional que late en el mismo (López Castillo, 2019: 39). Dichas modificaciones estructurales y constitucionales han sido consecuencia de distintas pulsiones internas y externas y, entre estas últimas, nos parece fundamental la de la globalización, que justificaría la necesidad que tienen los Estados, a través de la integración, de posicionarse convenientemente en ese escenario global. Esta doble tarea de constituir y constitucionalizar se ha producido también en el ámbito de la política comercial común.

Su nuevo diseño en el Tratado de Lisboa ha supuesto el cambio más importante desde que aquella echara a andar y ha venido motivado por un

contexto de creciente internacionalización que ha conducido a los Estados, quizá a su pesar a falta de otro tipo de respuestas, a autorrecortar sus posibilidades de intervenir en la negociación y celebración de los acuerdos comerciales, que ahora se canalizarán fundamentalmente a través de su intervención en el Consejo (como consecuencia de la ampliación del ámbito de la política comercial común). Asimismo, también han autorrecortado sus posibilidades de influencia a través de la generalización —con excepciones— de la regla de la mayoría cualificada para adoptar las decisiones en el seno del Consejo. Se trataba de acomodar la política comercial común al escenario multilateral y de garantizar que la Unión pudiera continuar desempeñando una posición estratégica en lo comercial en un escenario intensamente globalizado.

Este paso hacia delante en la integración comercial ha venido acompañado de un refuerzo del principio democrático. El papel que corresponde desempeñar al Parlamento Europeo resulta hoy decisivo en la celebración de los tratados comerciales, pero también es muy importante durante la fase previa de propuesta y negociación. A pesar de las críticas que todavía se pueden plantear al respecto, la intervención de la Eurocámara ha permitido introducir transparencia en un ámbito en el que tradicionalmente se había venido actuando con gran opacidad y de espaldas a la ciudadanía. En este sentido, no podemos compartir la opinión de aquellos autores que han sostenido que, con el Tratado de Lisboa, el objetivo ha sido bloquear la participación de los Estados miembros y sus ciudadanos en los procesos de aprobación de los acuerdos de libre comercio. Más bien, con Lisboa se ha tratado de fortalecer la posición de la Unión en el exterior y de canalizar la participación de los ciudadanos y de los Estados miembros a través de las instituciones europeas (Consejo y Parlamento Europeo) que, no olvidemos, disfrutaban de legitimidad democrática. El Parlamento Europeo es elegido por sufragio universal y los Gobiernos nacionales que integran el Consejo también tienen respaldo democrático. En todo caso, es cierto que no se han solucionado todos los problemas de déficit de legitimidad democrática de la Unión en este ámbito (inclinación a la opacidad en la negociación y celebración de este tipo de acuerdos y participación debilitada de los Parlamentos nacionales en el control que la actuación de sus respectivos Ejecutivos en la integración).

Ahora bien, aunque el Tratado de Lisboa concretó jurídicamente reformas idóneas para aproximarse a los objetivos mencionados, el contexto del comercio de la última década ha colocado a la Unión, de nuevo, en una situación de debilidad negociadora frente a los grandes bloques y socios comerciales. La creciente complejidad de las relaciones comerciales, la incorporación de nuevos temas al comercio, además de la propia crisis de la OMC, han permitido construir argumentos explicativos de lo que algunos internacionalistas denominan la «paradoja de la influencia» (Barbé, 2012):

se observa una incapacidad de la Unión Europea de *rentabilizar* las reformas emprendidas e incorporadas en el Tratado de Lisboa en su posición exterior, probablemente, porque esta última modificación de la política comercial común ha quedado «obsoleta para abordar los nuevos desafíos del comercio mundial» (Werquin, 2018: 145).

En nuestra opinión, los actuales procesos de celebración de los denominados tratados mixtos empeoran dicha situación (la ratificación por parte de todos los Estados miembros dificulta o frustra la agilidad de su celebración, con la consiguiente pérdida de credibilidad para la Unión como socio ante la comunidad internacional). De ahí seguramente la tendencia de la Comisión a no reconocer ningún tratado como mixto y de incluir todo lo posible en el ámbito de la política comercial común.

Pero la necesidad de construir una Unión influyente y creíble en la escena internacional no puede pasar por afrontar los inconvenientes que plantean los tratados mixtos a través de la inobservancia de la distribución de competencias entre el nivel europeo y el estatal. La respuesta no puede ser más eficacia a costa de menor legitimidad. Cuando la Comisión intenta negociar y celebrar de manera unilateral —en solitario— tratados mixtos, se está atentando contra la titularidad real del poder en clara contraposición con el principio democrático y el marco constitucional europeo.

Es decir, no resulta posible obviar dicho marco sin incurrir en deslegitimidad. Por ello hay que reflexionar sobre las diferentes propuestas doctrinales que, respetuosas con el marco constitucional europeo, se han formulado para afrontar la reciente problemática de los tratados mixtos. En el epígrafe anterior de este artículo nos referíamos a las tres posiciones doctrinales desarrolladas para responder a la problemática planteada por los tratados mixtos.

Aludíamos, en primer lugar, a un planteamiento inmovilista consistente en mantener el *statu quo* asumiendo los riesgos de diverso tipo inherentes a este tipo de acuerdos, y criticábamos y descartábamos de raíz esta opción que, en nuestra opinión, debilita a la Unión y a sus Estados miembros considerados individualmente en un contexto que no es otro que el de la globalización. Es preciso resolver lo que nos parece un problema como es el de que un Estado miembro, o su opinión pública, pueda impedir la celebración de un tratado comercial mixto. Nos parece que ni la Unión ni sus Estados miembros pueden permitirse dicha situación (en esta línea, Díez-Hochleitner, 2017: 405).

En segundo lugar, nos referíamos a la alternativa federalizante, que defiende una reforma de los Tratados destinada a reforzar de nuevo la posición de la Unión en dicho ámbito, bien a través de la ampliación del ámbito competencial de la política comercial común, que traería consigo una potencial reducción de la presencia de tratados mixtos, bien a través de la supresión

de la hoy necesaria unanimidad de la ratificación por parte de todos y cada uno de los Estados miembros en este tipo de acuerdos.

Y, finalmente, mencionábamos la vía posibilista o pragmática, que está llevando a la escisión de los contenidos negociados en dos tratados, uno puramente comercial y otro mixto, que también respeta el marco constitucional europeo y que es la que finalmente se ha impuesto.

Esta vía posibilista, desde un punto de vista económico, puede constituir un avance pragmático a corto plazo hasta que podamos afrontar una nueva modificación de los tratados, pero es una solución subóptima a medio y largo plazo. Y ello porque el potencial dinamizador de los tratados comerciales podría verse mermado como consecuencia de la segmentación de las normas y disposiciones que integran los acuerdos mixtos, no solo porque su eficacia depende en buena medida de la interacción conjunta de todos los aspectos que los integran (apertura comercial, liberalización de los mercados públicos, propiedad intelectual, cooperación reglamentaria o normativa en aspectos tales como los fitosanitarios, medioambientales y laborales), sino también porque la existencia de diferentes legislaciones nacionales en las materias que afectan al comercio supone postergar el perfeccionamiento y culminación definitiva del mercado único europeo. En cualquier caso, a pesar de estos inconvenientes, esta opción sigue presentándose para algunos autores como la única viable de forma inmediata y en el corto plazo, especialmente en estos momentos, cuando la crisis del COVID-19 ha traído consigo un reforzamiento de los Estados naciones y, probablemente, también de las reticencias para seguir transfiriendo competencias a las instituciones supranacionales.

Para otros, sin embargo, se trata de aprovechar esta crisis para reforzar la posición estratégica de la Unión en el escenario mundial, lo que supondría dar a la Unión un nuevo impulso federalizante. Nos adherimos a esta posición y nos disuade, especialmente, la propuesta de reforma de los tratados para limitar la necesaria ratificación de los tratados mixtos por parte de todos y cada uno de los Estados miembros.

La actual crisis, cuando todavía no nos habíamos recuperado de la anterior, exige adoptar acciones destinadas a proteger colectivamente a la Unión y a salvaguardar sus intereses geoestratégicos (Borrell Fontelles, 2020: 5), sin perder de vista, eso sí, el liderazgo que también la Unión debe ejercer para reformar las instituciones multilaterales y reinstaurar un sistema de gobernanza mundial. Al respecto, la acción comercial resulta absolutamente vital en la procura y satisfacción de estos intereses estratégicos para la Unión, pero para que pueda colmar con eficacia la satisfacción de dichos intereses debe resultar creíble y demostrar su capacidad de respuesta, especialmente cuando se trata de ofrecer soluciones integradas a las crisis y a los conflictos.

La Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea²², en la que se incluye la política comercial, menciona precisamente estos tres vectores *clave* para poder hablar de una acción exterior eficaz: credibilidad, capacidad de respuesta y soluciones a situaciones de crisis y conflictivas.

La credibilidad de la Unión dependerá fundamentalmente de su unidad interna, medida por su capacidad de fijar objetivos comunes y obtener logros compartidos, así como de la coherencia con la que se definan sus políticas y acciones con arreglo a sus valores fundacionales. La política comercial *ad extra* es uno de los ámbitos de la política exterior que puede contribuir decisivamente a hacer de la Unión un actor creíble y fuerte en el escenario internacional. Nos parece que la opción federalizante se presenta como una opción con mayor potencial transformador que la posibilista en relación con esta finalidad. Máxime si tenemos en cuenta que a menudo la existencia de reglamentaciones y mercados nacionales fragmentados ha sido aprovechada por parte de los competidores de la Unión Europea para dividirla y mantener con ello un *statu quo* que les beneficia, en el contexto de un orden multilateral en decadencia. Los casos de Estados Unidos y China ilustran esta realidad. El déficit comercial estadounidense ha sido utilizado como excusa por parte de la diplomacia de la primera potencia mundial para justificar el aislacionismo y la guerra comercial, al mismo tiempo que el progresivo deterioro de las instituciones multilaterales ha sido igualmente utilizado para la defensa de sus intereses geopolíticos y estratégicos, en un marco de creciente protagonismo económico y comercial de las potencias emergentes. El caso de China ilustra igualmente el vacío de poder que ha dejado la Unión Europea en el sistema internacional. Aprovechando la diversidad de intereses estratégicos nacionales y la fragmentación aludida en el ámbito comercial, el gigante asiático ha realizado en los últimos años cuantiosas inversiones directas en países europeos (Polonia, Grecia, Italia, Países Bajos), que lo posicionan de manera privilegiada en la comunidad internacional, a la vez que condiciona y limita la unidad europea para seguir avanzando en el proyecto de integración.

La capacidad de respuesta resulta fundamental en un orden mundial presidido por los cambios y la incertidumbre. La «previsible imprevisibilidad» enunciada en la Estrategia Global ha dado paso a una incertidumbre muy acentuada tras la pandemia, que requiere de respuestas rápidas, flexibles y coordinadas. Tampoco en este caso la opción posibilista ofrece las mayores

²² Esta estrategia, titulada «Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte», fue adoptada en 2015 y pretendía dotar a la Unión de una autonomía estratégica a partir de la asunción de un enfoque integrado de los conflictos y las crisis.

garantías para el éxito y aprovechamiento de la intensificación de las relaciones comerciales. En los próximos años se prevé que más de un 40 % de los intercambios comerciales de la Unión Europea con el resto del mundo deriven de la entrada en vigor paulatina de los acuerdos comerciales concluidos y en negociación (Hervé, 2020). La reforma de los tratados tendente a suprimir la necesidad de ratificación por parte de todos los Estados miembros permitiría aumentar la capacidad de respuesta europea y, por tanto, el liderazgo de la Unión Europea en el contexto internacional.

Bibliografía

- Barbé, E. (2012). La UE frente a la emergencia de un mundo posoccidental: en busca del prestigio perdido. The EU and the emergence of a post-Western world: in search of lost prestige. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 100, 91-112.
- Bermejo García, R. y López-Jacoiste Díaz, E. (2008). La PCC de la UE y la OMC: su evolución y perspectivas de futuro tras el Tratado de Lisboa. En C. R. Fernández Liesa, C. M. Díaz Barrado, M. A. Alcoceba Gallego y A. Manero Salvador (dirs.). *El Tratado de Lisboa. Análisis y perspectivas* (pp. 255-310). Madrid: Dykinson.
- Beuttenmüller, S. L. (2010). Die Beteiligung des Europäischen Parlaments an der Gemeinsamen Handelspolitik nach dem Reformvertrag von Lissabon. En M. Bungenberg, J. Griebel y S. Hindelang (eds.). *Internationaler Investitionsschutz und Europarecht. Studien um Internationalen Investitionsrecht* (pp. 106-147). Baden-Baden: Nomos. Disponible en: <https://doi.org/10.5771/9783845226576-231>.
- Bings, S. L. (2014). *Neuordnung der Aussenhandelskompetenzen der Europäischen Union durch den Reformvertrag von Lissabon. Mit Fokus auf ausländische Direktinvestitionen und Handelsaspekte des geistigen Eigentums*. Baden-Baden: Nomos. Disponible en: <https://doi.org/10.5771/9783845251844>.
- Borrell Fontelles, J. (2020). El mundo del mañana ya está aquí... *Real Instituto Elcano. Estudios internacionales y estratégicos*, 4-5-2020. Disponible en: <https://bit.ly/3qtDznA>.
- Brok, E. (2010). Die neue Macht des Europäischen Parlaments nach Lissabon im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik, *Integration*, 3, 32-56. Disponible en: <https://doi.org/10.5771/0720-5120-2010-3-209>.
- Cebada Romero, A. (2004). Análisis de la reciente práctica convencional de la Unión Europea. Cambios introducidos en el procedimiento convencional por el Tratado constitucional de la UE. *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, 233, 3-17.
- Díez-Hochleitner, J. (2017). La nueva política comercial de la Unión Europea desborda el marco de sus competencias. Comentarios preliminares al Dictamen 2/15, del TJUE. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 57, 403-429. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.57.01>.
- Esteve García, F. (2005). Las competencias externas de la Unión Europea: ¿hacia una política exterior común? En F. Esteve y M. Pi (eds.). *La proyección exterior de la Unión Europea en el Tratado Constitucional, ¿mejora o maquillaje?* (pp. 49-88). Barcelona: CIDOB.

- Esteve García, F. (2008). Alcance de las competencias externas de la Unión Europea en el Tratado de Lisboa. *Revista General de Derecho Europeo*, 16, 15-48.
- Fabra Zamora, J. L. y Guevara Espitia, L. S. (2018). El Acuerdo integral sobre Economía y Comercio (CETA). En J. L. García Guerrero y M. L. Martínez Alarcón (dirs.). *Constitucionalizando la globalización* (vol. I, pp. 501-548). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Fernández Rozas, J. C. (2019). Permanencia y expansión del bilateralismo: Los acuerdos comerciales de nueva generación entre la Unión Europea y terceros países. *La Ley. Unión Europea*, 68, 1-59.
- García de Quevedo Ruiz, J. C. (2009). Implicaciones del Tratado de Lisboa sobre política comercial comunitaria. *ICE: Revista de Economía*, 851, 77-95.
- García Guerrero, J. L. (2018). Constitucionalizando la globalización. En J. L. García Guerrero y M. L. Martínez Alarcón (dirs.). *Constitucionalizando la globalización* (vol. I, pp. 71-136). Valencia: Tirant lo Blanch.
- González Alonso, L. N. (2000). Política comercial y relaciones exteriores de la UE. En M. López Escudero y J. Martín y Pérez de Nanclares (coords.). *Derecho comunitario material* (pp. 412-425). Madrid: McGraw Hill.
- Guamán Hernández, A. (2015). *TTIP: El asalto de las multinacionales a la democracia*. Madrid: Akal.
- Guamán Hernández, A. (2016). La política comercial de la UE y su impacto en los derechos laborales: una aproximación a los posibles efectos de la firma del TTIP y del CETA. *Lex Social: Revista de los Derechos Sociales*, 2, 123-144.
- Guamán Hernández, A. y Conesa de Lara, J. (2016). *El CETA al descubierto: las consecuencias del Tratado entre la UE y Canadá sobre los derechos sociales*. Albacete: Bomarzo.
- Hervé, A. (2020). *L'Union européenne et son modèle de régulation des relations commerciales internationales*. Policy Paper, 554. Fondation Robert Schuman. Disponible en: <https://bit.ly/3islinI>.
- Hinojosa Martínez, L. M. (2015). El alcance de la competencia exterior europea en materia de inversiones. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 52, 871-907. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.52.02>.
- Iruretagoiena Agirrezabalaga, Í. (2017). Por fin un poco de luz en el farragoso debate competencial en el marco de los nuevos tratados de comercio e inversión de la Unión Europea. Dictamen 2/15 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. *La Ley. Unión Europea*, 50, 32-65.
- Jiménez Alemán, Á. A. (2019). El constitucionalismo global: ¿neologismo necesario o mera cacofonía? *Revista Española de Derecho Constitucional*, 117, 139-166. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.117.05>.
- Káiser Moreiras, J. L. y Frutos Ibor, R. (2018). La política comercial europea. *El Futuro de la Unión Europea*, 903, 111-126. Disponible en: <https://doi.org/10.32796/ice.2018.903.6658>.
- López Castillo, A. (dir.) (2019). *La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Diez años de jurisprudencia*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Manero Salvador, A. (2018). *Los Tratados de Libre Comercio de Estados Unidos y de la Unión Europea*. Barcelona: Bosch. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctvr33cq8>.
- Martínez Alarcón, M. L. y García Guerrero, J. L. (2018). El Parlamento Europeo. En A. López Castillo (dir.). *Instituciones y derecho de la Unión Europea. Volumen I: Instituciones de la Unión Europea* (pp. 455-558). Valencia: Tirant lo Blanch.

- Meix Cereceda, P. (2018). La unidad económica y monetaria supraestatal. En J. L. García Guerrero y M. L. Martínez Alarcón (dirs.). *Constitucionalizando la globalización* (vol. I, pp. 251-277). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Nicoll, W. (1986). Les procédures Luns/Westerterp pour l'information du Parlement européen. *Revue du Marché Commun*, 29, 475-485.
- Portero Sánchez, L. M. (2017). La política comercial de la Unión Europea: fundamentos y perspectivas. En M. Ortega Gómez (ed.). *Las políticas de la Unión Europea en el siglo XXI* (pp. 589-626). Barcelona: Bosch. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctvr33bnv.22>.
- Recio San Emeterio, S. (2019). El arbitraje de inversiones entre la Unión Europea y Singapur: ¿del arbitraje de diferencias Estado-inversor a un sistema de tribunales e inversiones? *Estudios de Deusto*, 67 (1), 353-383. Disponible en: [https://doi.org/10.18543/ed-67\(1\)-2019pp353-383](https://doi.org/10.18543/ed-67(1)-2019pp353-383).
- Segura Serrano, A. (2017). Renovación y crisis de la política comercial común de la Unión Europea: el Dictamen 2/2015. *Revista General de Derecho Europeo*, 43, 63-95.
- Werquin, J. B. (2018). Los acuerdos mixtos celebrados por la Unión Europea: problemas y soluciones en cuanto a la participación de los Estados miembros en acuerdos de libre comercio. *Ars Iuris Salmanticensis*, 6, 139-167.

JUSTICIA ELECTORAL Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN MÉXICO

Electoral justice and women's political representation in Mexico

FLAVIA FREIDENBERG

Universidad Nacional Autónoma de México
flavia@unam.mx

KAROLINA GILAS

Universidad Nacional Autónoma de México
kmgilas@politicas.unam.mx

Cómo citar/Citation

Freidenberg, F. y Gilas, K. (2021).
Justicia electoral y representación política de las mujeres en México.
Revista de Estudios Políticos, 191, 109-148.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.191.05>

Resumen

Este trabajo estudia una dimensión poco explorada en la política comparada neoinstitucionalista como es el papel de la justicia electoral en la protección de los derechos político-electorales. México es un excelente caso para profundizar sobre el modo en que las autoridades electorales jurisdiccionales transformaron el «régimen electoral de género» e incrementaron la representación política de las mujeres. A partir del análisis de las decisiones emitidas por el tribunal electoral entre 2006 y 2018 se identificaron 57 sentencias *hito* de un total de 9388 asuntos sobre protección a los derechos político-electorales de las mujeres. Este estudio analiza el modo en que las resoluciones electorales han fortalecido el diseño electoral de género, cubriendo lagunas normativas que los legisladores habían ignorado, así como también generando certezas a pesar de ciertas inconsistencias y criterios contradictorios. Frente a las resistencias partidistas, la justicia electoral resulta clave para el monitoreo e implementación efectiva de las medidas de acción afirmativa y/o el principio de paridad de género.

Palabras clave

Participación política de las mujeres; justicia electoral; derechos político-electorales; México.

Abstract

This paper studies an under-explored dimension in neo-institutionalist comparative politics: the role of electoral justice in the protection of women's rights. Mexico is an excellent case to deepen how the electoral authorities transformed the «gender electoral regime» and increased the political representation of women. It analyzes 9,388 Mexican Electoral Court decisions on protecting women's political rights issued between 2006 and 2018. This study examines how electoral resolutions have strengthened the electoral design of gender quotas, and boosted their effectiveness through new and progressive interpretation, even though they have also generated certain inconsistencies and contradictory criteria. In the face of partisan resistance, electoral justice is key to the effective monitoring and implementation of affirmative action measures and the principle of gender parity.

Keywords

Women's political participation; electoral justice; electoral and political rights; Mexico.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN: LA JUSTICIA ELECTORAL COMO ACTOR CLAVE EN LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES. II. LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO EN MÉXICO: DE LA CUOTA A LA PARIDAD. III. METODOLOGÍA. IV. EL ACTIVISMO DE LA JUSTICIA ELECTORAL SOBRE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE LAS MUJERES EN MÉXICO. V. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA. NORMATIVA. ANEXO: LAS SENTENCIAS HITO EMITIDAS POR EL TEPJF.

I. INTRODUCCIÓN: LA JUSTICIA ELECTORAL COMO ACTOR CLAVE EN LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES¹

La justicia electoral ha trabajado activamente en las últimas décadas para garantizar los derechos político-electorales de las mujeres en América Latina, lo que resulta un espacio fundamental para conocer el modo en que se puede democratizar (o no) la democracia (Wylie y Santos, 2016; Sobrado González, 2016; Piscopo, 2015). México se ha convertido en un excelente laboratorio para estudiar esta relación entre justicia electoral, inclusión y democracia. La actuación de los tribunales ha sido muy importante (Alanis Figueroa, 2017; González Oropeza *et al.*, 2016) y, con sus sentencias, los jueces y juezas han sentado las bases para un régimen electoral de género fuerte (Freidenberg, 2020), que ha enriquecido las reglas (medidas de acción afirmativa y/o paridad de género) que fueron aprobadas de manera inicial por el Legislativo en relación con los derechos político-electorales de las mujeres, así como también han podido llenar vacíos que esos mismos legisladores fueron dejando en la configuración de las normas.

El Estado resulta un actor clave que cambia las condiciones de manipulación, el comportamiento evasivo o las simulaciones que las élites partidistas

¹ Investigación realizada gracias al Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM. Clave del proyecto: IN103020. Este texto forma parte de la investigación desarrollada en el marco del Observatorio de Reformas Políticas de América Latina, que se desarrolla en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de los Estados Americanos. Las autoras agradecen los comentarios sobre este trabajo realizados por Camilo Saavedra en el marco del Seminario Permanente sobre Reformas Electorales y Democracia en América Latina y por los dos revisores anónimos.

realizan de las reglas de género (Piscopo, 2015; Tate y Vallinder, 1995). Las juezas y jueces electorales pueden atajar las prácticas que violentan las reglas, pero también las que no son ilegales y que los actores políticos ejercen, aceptan y legitiman cuando compiten en la arena política, muchas veces para no cumplir con lo que establecen las reglas formales para proteger los derechos de las mujeres (Brenes, 2012; Sobrado González, 2012, 2016). De esa manera, en algunas ocasiones el Estado se ha convertido en un aliado para lograr avances en los derechos que promuevan la igualdad de género, mientras que en otras puede ser uno de sus principales obstáculos (Zetterberg, 2013).

Este no es un punto menor, dado que la actividad de la justicia electoral no siempre resulta de una decisión de los jueces (sobre todo cuando no pueden actuar de oficio), sino que va de la mano del activismo de las mujeres que, a través de las demandas presentadas y del litigio estratégico, van exigiendo posicionamiento respecto a la reparación de los derechos que consideran que han sido afectados². La revolución normativa que se llevó a cabo a partir de la incorporación de las medidas de acción afirmativa (y luego con la paridad de género) supuso un esfuerzo sustantivo estatal para romper con los obstáculos que enfrentaban las mujeres políticas (Franceschet y Piscopo, 2013; Vergé, 2006).

La justicia electoral mexicana, es decir, los tribunales especializados encargados de garantizar la regularidad de las elecciones y que las mismas se ajusten a los principios de constitucionalidad y de legalidad, resuelven los diversos conflictos o controversias electorales y corrigen eventuales errores o infracciones a la normativa correspondiente. El juez o la jueza electoral busca propiciar con sus fallos la inclusión de los sectores de la sociedad a los que no se les oye, que se encuentran subrepresentados y que, por tanto, no pueden hacer efectivos sus derechos. Se trata de hacer cumplir la ley, de pasar de la igualdad formal a la igualdad real (Bareiro y Soto, 2015), de hacer permanente aquello que había sido creado de manera temporal (Piscopo, 2015) y de profundizar en la eliminación de las barreras que reproducen la desigualdad estructural (Saba, 2016).

Esta investigación se centra en la evaluación de los contenidos de las sentencias sobre la participación y representación política de las mujeres, emitidas por la Sala Superior y las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en el periodo 2006-2018, con la

² El litigio estratégico es el mecanismo empleado por las personas o las organizaciones que eligen un problema jurídico específico que pretenden llevar ante un tribunal para promover derechos, controvertir políticas públicas o poner en la agenda judicial temas nuevos o ausentes.

finalidad de explorar en qué medida los jueces (con sus sentencias) ampliaron o restringieron los derechos político-electorales de las mujeres mexicanas. El argumento sostiene que, aún cuando ha sido un camino sinuoso en materia de protección de los derechos político-electorales de las mujeres debido a que se dieron decisiones que supusieron ciertos retrocesos en dicha materia, una evaluación global permite sostener que las resoluciones judiciales han fortalecido el régimen electoral de género, produciendo certezas, resolviendo inconsistencias y criterios contradictorios, y cubriendo lagunas normativas de la legislación.

El estudio presenta evidencia respecto a que, frente a las simulaciones partidistas, la justicia electoral ha resultado un aliado clave para el monitoreo e implementación efectiva de las medidas de acción afirmativa y/o el principio de paridad de género en México. Si bien contar con un buen diseño electoral de género resulta importante, la ley sola no habría generado los avances que ha experimentado la representación descriptiva de las mujeres mexicanas en las últimas décadas. Dado el alto nivel de resistencia de los partidos y sus contradicciones respecto a que impulsan en el Legislativo normas para luego no cumplirlas, la ley necesitó de un intenso activismo judicial con perspectiva de género que garantizara el acceso y el ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres.

El texto se estructura en cuatro partes. Primero, se describe la evolución de los mecanismos afirmativos a favor de la representación política de las mujeres. Segundo, se explica la estrategia metodológica empleada en el trabajo para analizar las decisiones tomadas por la justicia electoral. Tercero, se evalúa el caso mexicano, analizando el diseño institucional, el desarrollo de los mecanismos afirmativos y de la paridad de género y los criterios de la autoridad jurisdiccional, señalando en qué manera los órganos de la justicia electoral pueden ser impulsores y protectores de los derechos políticos de las mujeres en unos momentos, mientras otros actores buscan la restricción de dichos derechos. Finalmente, se concluye acerca del papel de la justicia electoral en la construcción de la paridad de género como una manera de abonar la democracia paritaria.

II. LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO EN MÉXICO: DE LA CUOTA A LA PARIDAD

La literatura académica (Freidenberg, 2020; Schwindt-Bayer, 2018; Llanos, 2013) evidencia que el diseño del régimen electoral de género resulta clave para impulsar la representación política de las mujeres. Las regulaciones específicas que determinan el número de escaños destinados a las candidaturas

femeninas, su orden y diversas reglas para su implementación efectiva inciden sobre el resultado de las medidas de acción afirmativa y/o la paridad de género. En este sentido, los sistemas electorales con frecuencia transitan a través de procesos de aprendizaje, que les permiten, a través de las modificaciones legales e interpretaciones judiciales, fortalecer el régimen electoral de género y lograr su mayor efectividad (Schwindt-Bayer, 2018). Uno de los casos que ilustran este tipo de evolución de las reglas y su capacidad para impactar sobre los comportamientos políticos es, precisamente, el mexicano (Peña Molina, 2014; Hevia Rocha, 2020).

México impulsó medidas para incrementar la representación descriptiva de las mujeres, es decir, el número de mujeres electas en los cargos de representación popular, desde la década de 1990. En 1993, la legislación solo sugería la promoción de una mayor participación de las mujeres en los partidos (fracción 3 del art. 175 del COFIPE). La reforma de 1996 tampoco obligó a los partidos a ubicar mujeres en las candidaturas y únicamente recomendó que no se presentaran candidaturas con más del 70 % de personas del mismo género. Ante la ausencia de regulaciones específicas y sanciones, los partidos ponían a las mujeres en las candidaturas *simbólicas* como suplentes y las colocaban en los últimos lugares de las listas de representación proporcional, lo que permitía hacer un cumplimiento formal, aunque no efectivo, en cuanto a la representación descriptiva de las mujeres.

La obligación del uso de las cuotas de género en el registro de las candidaturas se incorporó en 2002, cuando se aprobó la exigencia del 30 % en los distritos plurinominales, con mandatos de posición en las listas de representación proporcional (uno de tres) y también la exigencia de otro 30 % en distritos uninominales, salvo que las candidaturas fueran seleccionadas a través de procesos democráticos, lo que suponía una válvula de escape para el no cumplimiento de la norma (Baldez, 2004).

A partir de 2003, el TEPJF empezó a abrir las puertas a las demandas relacionadas con la vida interna de los partidos políticos (González Oropesa y Báez Silva, 2010), lo que permitió a los militantes disconformes con la aplicación de las medidas de acción afirmativas promover recursos tanto para exigir su implementación adecuada como para intentar evitarla³. En esta época, el TEPJF generó algunos de los criterios relevantes, como el aval para la sustitución de

³ En 1996 se creó un sistema de medios de impugnación, que supuso contar con una serie de juicios y recursos destinados a la protección de derechos de los diversos actores con la intención de garantizar la legalidad de las elecciones. El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) se pensó como un mecanismo para que la ciudadanía pudiera impugnar las decisiones de la autoridad. A partir de

candidaturas en las listas que no habían cumplido con la medida afirmativa (SUP-JDC-155/2004), el establecimiento de la obligación de las autoridades electorales de verificar el cumplimiento de las cuotas (SUP-JRC-336/2004, SUP-JRC-170/2006) o la aplicación efectiva de las reglas de alternancia en las listas (SUP-JDC-1130/2006).

Con la reforma de 2008, que estableció que se debía postular al menos el 40 % de candidaturas propietarias de un mismo género, también se añadió un obstáculo: la posibilidad de exceptuar a los partidos del cumplimiento de la cuota en candidaturas de mayoría relativa si el método de selección aplicable era democrático, conforme estipulan los estatutos internos de los partidos. Derivado de este diseño, las dirigencias partidistas podrían argumentar, como ocurrió en el 2009, que por utilizar métodos democráticos de selección de candidaturas —el voto directo de simpatizantes, militantes o delegados en convenciones— no les era aplicable lo dispuesto en la ley en materia de la cuota de género.

La actuación de las autoridades electorales se volvió cada vez más firme a favor de la inclusión de las mujeres en la vida política del país (Alanis Figueroa, 2017), con lo que comenzó a darse un importante desarrollo jurisprudencial en torno a la constitucionalidad de las cuotas, a la introducción de reglas relativas a su implementación para su fortalecimiento (Hevia Rocha, 2020; González Oropeza *et al.*, 2016; Peña Molina, 2014; Palma y Chimal, 2012; Baldez, 2004) mediante el cierre de lagunas interpretativas y el reconocimiento del interés legítimo como oportunidad para que los individuos y/o grupos pudieran reclamar por el cumplimiento de los derechos. Tras el escándalo de las Juanitas de 2009⁴, en la elección de 2011-2012 se exigió que la fórmula completa (propietario y suplente) fuera integrada por mujeres y se rechazó la posibilidad de que hubiera excepciones de cumplimiento de la cuota en función del método de selección de candidaturas⁵.

2003, se permitió además la presentación de demandas en contra de los actos internos de los partidos políticos.

⁴ Ocho mujeres electas por el PRI, el PVEM, el PRD y el PT solicitaron licencia y la consiguieron para ceder sus escaños en la Cámara de Diputados Federal a sus suplentes hombres.

⁵ El TEPJF declaró la inconstitucionalidad de la regla de excepción incluida en el art. 219.2 del COFIPE, que señalaba que los partidos podían incumplir con la cuota cuando sus candidaturas fueran seleccionadas mediante un procedimiento democrático y sentenció que la fórmula completa (propietario y suplente) debía ser integrada por personas del mismo género, al garantizar que, si llegaran a presentarse vacantes en las personas propietarias, estas deberían ser sustituidos por personas del mismo género. El TEPJF emitió en 2011 una de las sentencias más importantes (SUP-JDC-12624/2011

La reforma constitucional y legal de 2014 inició la cuarta etapa del régimen electoral de género en México, incorporando el principio de paridad para la integración de las postulaciones a los cargos legislativos federales y estatales tanto en las candidaturas postuladas por el principio de mayoría relativa (paridad horizontal) como por el de representación proporcional (paridad vertical). Siguiendo la recomendación del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW/C/MEX/CO/7-8) y de diversas propuestas promovidas por las mujeres feministas, la nueva Ley General de Instituciones y Procesos Electorales (LEGIPE) incorporó la exigencia de la paridad de género en las candidaturas a la Cámara de Diputados y al Senado, así como a los congresos estatales, en la elección de legisladores por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional) estableció la obligación de registrar candidaturas suplentes del mismo género, y ratificó la eliminación de la excepción al cumplimiento de la regla de género por el uso de un método competitivo de selección de candidaturas⁶.

La LEGIPE conservó la regla de la alternancia de género en listas cerradas y bloqueadas para el principio de representación proporcional e incorporó la prohibición de que las candidaturas de un mismo género estuvieran asignadas a distritos perdedores. De esta manera, se buscó evitar que las mujeres tuvieran meras candidaturas simbólicas, aunque su implementación requirió de interpretación y reglas específicas de distribución de distritos (la de los tercios) para determinar los distritos y entidades con votación baja, votación media y votación alta por cada partido político (Instituto Nacional Electoral, 2018). La aplicación de este criterio tuvo un resultado bastante heterogéneo en función de las particularidades en su aplicación (Gilas y Christiansson, 2018).

Bajo la nueva legislación, los partidos mantuvieron relativa libertad para determinar los criterios y procedimientos internos que aplicarían para garantizar la paridad en las postulaciones (LGPP, arts. 3.3, 4 y 5), sin contradecir o violentar la aplicación de la paridad de género a las candidaturas a cargos de representación popular. En 2015 se incorporó el principio de igualdad entre

y acumulados), donde resolvió que de la totalidad de las solicitudes de registro de candidaturas a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión, tanto por el principio de mayoría relativa como de representación proporcional, deberían integrarse con al menos el cuarenta % de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad (Alcocer, 2013)

⁶ En el art. 41, base I de la Constitución, se incluyó la obligación de los partidos políticos de garantizar la paridad de género en sus candidaturas a legisladores federales y locales y se estableció que en las listas de candidaturas por el principio de representación proporcional se deben alternar las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista.

hombres y mujeres en el acceso y desempeño de cargos públicos para las elecciones celebradas bajo los sistemas normativos internos en las comunidades indígenas (González *et al.*, 2016), eliminando la última excepción a la aplicación del principio de paridad.

En noviembre de 2017, el Consejo General del INE estableció nuevas medidas de acción afirmativa para el registro de candidaturas, con la idea de profundizar el alcance del principio de paridad constitucional. Las nuevas medidas exigieron la postulación de mujeres en los encabezados de las listas de candidaturas por el principio de representación proporcional de la Cámara de Diputados y, en el caso del Senado, también por el principio de mayoría relativa. Junto a la exigencia de paridad vertical y horizontal se incluyó la paridad transversal, donde se obliga a que en las dos fórmulas presentadas por el principio de mayoría relativa para cada entidad se presenten personas de género distinto y que la mitad de las listas de candidaturas por el principio de mayoría relativa por entidad deberán estar encabezadas por cada género (Instituto Nacional Electoral, 2018: 20)⁷.

En 2019 el colectivo de Mujeres en Plural, junto a un conjunto de mujeres de diversos partidos y redes de mujeres, impulsaron la iniciativa Paridad en Todo, que estableció la exigencia de integración paritaria de los órganos de las tres ramas y tres niveles de gobierno, así como de los órganos autónomos. La reforma constitucional fue aprobada por el Congreso de la Unión a finales de mayo y fue aceptada por los congresos estatales a primeros días de junio de 2019. De esta manera, México se convierte en el primer país de la región en exigir la paridad no solo en el registro de candidaturas, sino también en todos los espacios de poder.

III. METODOLOGÍA

El objetivo de esta investigación es analizar el papel del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁸ como actor crítico a través de las

⁷ En cuanto a que los partidos vayan en coaliciones, el INE estableció que, en caso de coaligarse en un número impar de distritos de mayoría relativa, la cifra mayor debería corresponder a candidaturas femeninas. La candidatura que rompe la paridad debe ser para una mujer tanto en el conjunto de distritos coaligados como en aquellos en los que contiene por su cuenta (Instituto Nacional Electoral, 2018: 20).

⁸ El TEPJF es el máximo órgano en la materia electoral, encargado de resolver controversias relacionadas con la actuación de las autoridades electorales locales y nacionales. La estructura del TEPJF supone una Sala Superior, cinco salas regionales vinculadas a las circunscripciones electorales plurinominales y una Sala Regional

sentencias emitidas sobre la participación y representación política de las mujeres en el periodo 2006-2018⁹. Se trata de analizar el modo en que el Tribunal resuelve cuestiones relacionadas con los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) y los recursos de reconsideración (REC)¹⁰ relacionados con el ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres en las dos últimas integraciones del TEPJF, incluyendo la Sala Superior y las salas regionales, del 1 de noviembre de 2006 al 31 de diciembre de 2018¹¹.

La estrategia metodológica supuso tres fases. Primero, se recogieron las sentencias vinculadas con el registro de candidaturas en los diferentes niveles institucionales (federal, estatal y municipal) y que tuvieran razonamientos relacionados con materia de género y el ejercicio y protección de los derechos político-electorales de las mujeres. Se privilegiaron las resoluciones que originaron criterios que han cambiado la interpretación de las normas o las reglas específicas de su implementación, es decir, sentencias consideradas *hito*. Las sentencias hito son aquellas que generan cambios o giros dentro de la línea jurisprudencial, al pormenorizar los elementos que integran los casos controvertidos y enfatizar ciertos aspectos relevantes para llegar a la resolución (López Medina, 2002: 67). Su identificación y sistematización permitió observar la constancia y uniformidad en las decisiones jurisdiccionales relacionadas con casos similares, o bien detectar los casos que llevan a un cambio o modificación del criterio anterior, sin importar si estas tuvieron como consecuencia un avance o un retroceso en la construcción de la igualdad.

Segundo, se analizaron las sentencias que cambiaron o ampliaron el mismo razonamiento, a los efectos de poder establecer en qué medida el camino hacia la igualdad sustantiva ha sido directo o ha tenido avances y retrocesos. Es decir, las sentencias hito definieron criterios y parámetros que

Especializada encargada de resolver únicamente cuestiones relativas al acceso a los medios de comunicación y propaganda. La Sala Superior es competente para revisar, en ciertos supuestos, las decisiones de las salas regionales y es la instancia terminal en la materia electoral.

⁹ En esta investigación no se consideran las decisiones emitidas por los 32 tribunales electorales estatales, pues los alcances de este trabajo se limitan al análisis del papel de la justicia electoral federal. El impacto de las decisiones de los tribunales locales y un análisis de las relaciones entre ambos niveles de impartición de justicia electoral en México deben ser objeto de estudios futuros.

¹⁰ El recurso de reconsideración se utiliza para solicitar que la Sala Superior del TEPJF revise las decisiones tomadas por las salas regionales.

¹¹ Las sentencias referidas en esta investigación se pueden consultar en: <https://www.te.gob.mx/buscador/>.

impactaron en las resoluciones de los casos similares presentados ante las salas del TEPJF, ampliando o limitando la efectividad de las reglas diseñadas para lograr mayor representación política de las mujeres. Finalmente, a partir de las sentencias identificadas se reconstruyó la ruta del desarrollo de las medidas de acción afirmativa (cuotas) y de la paridad de género en el sistema electoral mexicano, permitiendo evidenciar el impacto que han tenido las sentencias del TEPJF.

Las decisiones que implican un avance en el reconocimiento de la igualdad sustantiva se denominan como «sentencias proactivas». En esta categoría se ubican aquellas resoluciones que a) amplían el acceso de las mujeres a la justicia, reconociendo su interés para impugnar decisiones o temáticas que antes no se sometían al conocimiento de la justicia electoral; b) fortalecen los principios y/o mecanismos afirmativos existentes (o introducen nuevos) para lograr la igualdad sustantiva; c) amplían el ámbito de aplicación de los principios y/o mecanismos afirmativos existentes; d) robustecen los mecanismos de implementación efectiva o de sanciones por incumplimiento con los principios y/o mecanismos afirmativos, y e) extienden el uso o introducen nuevos mecanismos de protección y de no repetición en caso de las violaciones a los derechos de las mujeres.

De manera análoga, se definen como «sentencias no proactivas» aquellas que implican un retroceso frente a la legislación o criterios existentes y no aprovechan la oportunidad para ampliar o fortalecer la perspectiva igualitaria, en particular las que a) restringen el acceso de las mujeres a la justicia, al negarles la capacidad de impugnar normas generales o representar intereses colectivos; b) debilitan los mecanismos existentes para lograr la igualdad; c) restringen el ámbito de aplicación de los principios y normas vigentes, excluyendo algunos de ellos de la implementación de las cuotas o paridad; d) debilitan los mecanismos de implementación efectiva o debilitan y/o eliminan las sanciones por incumplimiento, y e) no atienden de manera efectiva las mujeres afectadas por el incumplimiento de las medidas especiales o víctimas de violencia, no reparan el daño y no promueven mecanismos de protección y no repetición.

En el periodo de estudio, entre 2006 a 2018, las cinco salas regionales del TEPJF emitieron 38 178 sentencias, mientras que la Sala Superior aprobó 19 909. El estudio permitió identificar 9388 asuntos vinculados a la protección de los derechos político-electorales de las mujeres en México, en particular 3916 relacionadas con la postulación de candidaturas¹². De estas, a su

¹² Este cálculo se realizó a partir de la información publicada por el TEPJF. Todas las sentencias analizadas observan el cumplimiento de los arts. 4, 35 y 41 de la Constitución

vez, se seleccionaron 57 sentencias hito que fueron las que establecieron nuevos criterios relevantes para la interpretación de las normas existentes. Del total de sentencias hito se identificaron 42 como sentencias proactivas y 15 sentencias no proactivas. Las demás sentencias, al ser replicadoras del criterio definido en alguna sentencia hito, no fueron consideradas para llevar a cabo el análisis cualitativo que plantea esta investigación.

IV. EL ACTIVISMO DE LA JUSTICIA ELECTORAL SOBRE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE LAS MUJERES EN MÉXICO

En la construcción del régimen electoral de género, la justicia electoral ha tenido un papel clave al interpretar, crear o resolver conflictos relacionados con los derechos político-electorales de las mujeres mexicanas. En consonancia con lo que diversa literatura (Schwindt Bayer, 2018; Caminotti, 2016) ha señalado en la evaluación del proceso de construcción de las democracias paritarias, el TEPJF se convirtió en un actor crítico de la coalición amigable a la protección de los derechos políticos electorales de las mujeres, facilitando el fortalecimiento de las reglas que marcan el modo en que los partidos resuelven la configuración de sus candidaturas a los cargos de representación popular.

En el período 2006-2018 se identificaron más de nueve mil sentencias emitidas por el TEPJF vinculadas a la protección de los derechos políticos de las mujeres en el país. El análisis de la interpretación que el TEPJF realizó de las normas ha estado condicionada por el marco legal vigente y, en ese sentido, la postura del órgano judicial ha estado siempre constreñida, en alguna medida, por el régimen de género. La legislación se fue haciendo cada vez más favorable a la inclusión de las mujeres en los espacios de representación, debido a las decisiones de los legisladores —y también a los criterios del TEPJF—, lo que ha generado sinergia y reforzamiento mutuo (entre las normas y las interpretaciones) respecto a la protección de los derechos de las mujeres.

Las interpretaciones del TEPJF han propiciado algunos de los cambios legislativos y, al mismo tiempo, un marco legal que establece mecanismos de acción afirmativa cada vez más fuerte, lo que ha obligado al Tribunal a emitir criterios que logren su cabal cumplimiento. Este ha sido un proceso de retroalimentación entre norma legal e interpretación jurídica en un camino de muchos avances, pero también de ciertos retrocesos. En la primera etapa de la

Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), así como de las obligaciones convencionales respecto de la protección de los derechos políticos de las mujeres.

aprobación de las cuotas (1993-2008) para lograr una mayor efectividad de las medidas, el TEPJF determinó que las excepciones al cumplimiento de las reglas debían limitarse a los supuestos señalados expresamente en la ley (celebración de elección interna democrática, SUP-JRC-115/2003), que las autoridades tenían la obligación de verificar su cumplimiento al registrar las listas de candidaturas (SUP-JRC-336/2004) y que los partidos podían sustituir a los candidatos masculinos propuestos para lograr el cumplimiento de la cuota (SUP-JDC-155/2004).

En la segunda etapa, donde las cuotas pasaron a ser de 60/40 en 2008, el TEPJF adoptó una postura que restringía su impacto en la integración de los órganos legislativos. La Sala Superior determinó que el cumplimiento de las cuotas debía darse y verificarse únicamente en el momento de registro de las candidaturas (SUP-JRC-584/2007), dando pie a sustituciones de candidatas mujeres por varones antes y después de la jornada electoral. Este criterio, que implicaba un retroceso en la protección de los derechos de las mujeres, fue abandonado pronto con la nueva interpretación que reconocía la trascendencia de las cuotas para la integración de la representación, al señalar que «sus efectos y finalidad van más allá de ese instante que representa la aprobación de la solicitud del registro» y, por tanto, debía contemplarse en todo el proceso de registro (SUP-JRC-96/2008).

En las elecciones federales intermedias de 2009 destacó una decisión relativa a la aplicación de la regla de alternancia en el registro de candidaturas. Uno de los partidos registró una lista de candidaturas en las que dos personas del sexo masculino ocupaban lugares subsecuentes dentro del primer bloque de cinco, aun cuando la norma indicaba que debían ponerse de manera alternada. La impugnación de la militante afectada por el orden de prelación impulsó una interpretación que garantizó el orden alternado en las listas, intercalando a las personas de sexo femenino y masculino de tal manera que dos personas del mismo sexo no podían ocupar lugares subsecuentes (SUP-JDC-461/2009). En la misma elección, se dio el fenómeno de las Juanitas, con el cual la representación política de las mujeres fue disminuida a partir de las presiones ejercidas sobre las diputadas electas para que renunciaran a su cargo, dejando sus lugares a los hombres suplentes. La sentencia emitida en el siguiente proceso electoral, de 2012, permitió que, por primera vez, la cuota se aplicara de manera efectiva, tanto en las postulaciones por vía de representación proporcional como de mayoría relativa (SUP-JDC-12624/2011). El resultado de esa decisión judicial supuso que en esa elección la integración del Congreso federal rebasara, por primera vez, el umbral del 30 %.

Dos sentencias de 2013 tuvieron un impacto importante sobre el grado de protección de los derechos político-electorales de las mujeres en las entidades federativas. La Sala Regional Guadalajara ordenó la inaplicación de los

candados previstos en los marcos regulatorios de algunas entidades federativas donde el método de selección de candidaturas constituyera un criterio legal para evadir el cumplimiento de las acciones afirmativas (SG-JRC-11/2013 y SG-JDC-48/2013). En ambos casos se obligó a los partidos al cumplimiento de las acciones afirmativas contempladas en las leyes electorales (cuota 60/40 y paridad estricta respectivamente), en concordancia con el criterio contemplado en la sentencia emitida por la Sala Superior (SUP-JDC-12624/2011) durante el proceso electoral federal 2011-2012: todos los métodos de selección de candidaturas contenidos en los estatutos partidistas son democráticos y constitucionales, por lo que no es justificable exentarlos del cabal cumplimiento de la cuota de género o de la paridad.

Uno de los vacíos de la reforma constitucional de 2014 estuvo en la aplicación de la paridad de género en el ámbito local, ya que los legisladores no establecieron normas relativas al cumplimiento de esta medida en la elección de las candidaturas para los órganos municipales. Dado el federalismo electoral vigente en el país, no todas las constituciones locales ni las leyes electorales contemplaban la paridad de género a nivel local. La sentencia SUP-REC-046/2015, de marzo de 2015, estableció un criterio claro para que los partidos registraran candidaturas con paridad de género horizontal y vertical en los ayuntamientos. De este modo resolvió las *supuestas* dudas que manifestaban los partidos respecto a cómo operar a nivel local frente a la exigencia de la paridad.

Un avance importante se ha dado en cuanto a la representación política de las mujeres indígenas. A raíz de las reformas de 2014, el TEPJF modificó sus interpretaciones, reforzando la aplicación del principio de igualdad en las elecciones por sistemas normativos internos que celebran las comunidades indígenas¹³ (SUP-REC-16/2014 y SUP-REC-438/2014). Estas decisiones permitieron mayor inclusión de las mujeres indígenas en las candidaturas, llevaron a una nueva interpretación del tequio¹⁴ (SUP-REC-4/2015) e,

¹³ México es un país pluricultural y reconoce los derechos a la autonomía y autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas. Este reconocimiento implica que las comunidades pueden elegir sus autoridades tradicionales siguiendo para ello sus usos y costumbres que la legislación mexicana identifica como sistemas normativos internos.

¹⁴ Para los pueblos indígenas, el tequio es la labor a favor de la comunidad (por ejemplo, pavimentación de las calles, vigilancia de la comunidad, construcción de una escuela, entre muchas otras posibilidades) que deben realizar sus miembros y que es una condición para el ejercicio de los cargos políticos. El tequio normalmente es realizado por los hombres, lo que se había convertido en una de las razones para la exclusión de las mujeres del acceso a los cargos. Las sentencias del TEPJF determinaron que el tequio realizado por cualquier integrante de una familia (varón o mujer) debe ser tomado en cuenta para todos sus integrantes.

incluso, a las declaratorias de nulidad de las elecciones en las que no se permitió participación igualitaria de las mujeres (por ejemplo, en San Bartolo Coyotepec, Oaxaca, SUP-REC-16/2014).

Sin embargo, en los últimos cuatro años se han presentado algunas decisiones que han representado un retroceso en cuanto al grado de protección de los derechos político-electorales de las mujeres o se han realizado interpretaciones que parecen contradictorias y que dejan abiertas las posibilidades de incumplimiento o de decremento de la representación política femenina. Por ejemplo, en el caso de Chiapas en la elección de 2015 se dio una discrepancia de criterio entre la Sala Regional Xalapa y la Sala Superior. El 8 de julio de 2015 la Sala Superior revocó la resolución de la Sala Xalapa dictada ocho días antes (SX-JRC-114/2015), en la que se había dictaminado como improcedente la demanda relativa al incumplimiento de la paridad en las postulaciones a nivel municipal por parte de casi todos los partidos (solo Morena había cumplido con la paridad), señalando que por lo avanzado del proceso electoral era imposible modificar las candidaturas. La Sala Superior ordenó cambiar las planillas para que cumplan con lo que mandata la ley, aun cuando el proceso ya estaba bien avanzado, al considerar que el tiempo del proceso no podía justificar que se valide un acto antijurídico (SUP-REC-294/2015).

A diferencia de este espíritu proactivo por los derechos políticos de las mujeres, en el mismo año de 2015 en al menos tres sentencias la Sala Superior del TEPJF actuó en sentido contrario. En los estados de México, Sonora y Nuevo León (SUP-REC-97/2015, SUP-REC-0090/2015 y SUP-REC-0085/2015, respectivamente) la Sala Superior avaló que el registro de candidaturas no cumpliera con la exigencia de paridad horizontal en los ayuntamientos, aludiendo la ausencia de regulación específica a nivel local, lo avanzado del proceso y la necesidad de garantizar la certeza y la legalidad. En otro momento, el TEPJF revocó los lineamientos aprobados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) para homogeneizar las reglas de paridad aplicables en las elecciones locales de 2016, argumentando que había excedido sus facultades, pues no tiene competencias legislativas, sino solo administrativas, con lo que se mantuvo la diversidad de reglas y niveles de cumplimiento de las entidades federativas. Este tipo de resoluciones dan cuenta de las resistencias existentes en los círculos sociales y políticos a nivel local para aceptar la participación política de las mujeres.

Otro problema similar tiene que ver con la interpretación del alcance del principio constitucional de la paridad. En una de las primeras oportunidades para analizarlo, al resolver sobre la asignación de escaños en el Congreso de Coahuila, tanto la Sala Regional Monterrey (SM-JRC-14/2014) como la Superior (SUP-REC-936/2014) determinaron que la paridad debe

trascender a la integración de los órganos legislativos, por lo que es válido alterar el orden de prelación de las candidaturas para lograr equilibrio entre los géneros. Sin embargo, a escasos siete meses de distancia, al resolver los casos sobre la integración de los congresos locales de Morelos (SUP-JRC-680/2015), Nuevo León (SUP-JDC-1236/2015) y Yucatán (SUP-REC-575/2015), la Sala Superior se apartó de esa interpretación, considerando que la integración paritaria de las listas de candidaturas es «suficiente para considerar que se les ha dado la oportunidad de integrar los órganos de elección popular» (SUP-REC-575/2015).

Las salas regionales han retomado la interpretación más cercana al caso Coahuila promoviendo la integración paritaria de los órganos de representación, incluso a través de la reorganización de las listas de candidaturas, mientras que la Sala Superior avaló estos ajustes o emitió determinaciones favorables donde la ley preveía este tipo de ajustes en la integración de los Congresos (Yucatán, SUP-REC-930/2018; Nuevo León, SUP-REC-1036/2018), mas no en casos que carecían de la legislación específica (en Aguascalientes, SUP-REC-1209/2018; Ciudad de México, SUP-REC-1176/2018; Sinaloa, SUP-REC-1368/2018).

En este contexto, la postura de la Sala Superior a favor de la paridad parece no ser congruente y, en su caso, depender de otras circunstancias, como previsiones normativas locales o existencia de otros grupos en situación de vulnerabilidad. Un ejemplo es el caso de Zacatecas, donde la Sala Superior retiró el escaño otorgado a una mujer en aras de lograr una integración paritaria para otorgarlo a un varón con discapacidad, bajo el argumento de que la paridad debe armonizarse con el derecho al voto pasivo de las personas con discapacidad (SUP-REC-1150/2018).

Además de los asuntos relativos a la aplicación del principio de paridad en las postulaciones e integración de los órganos representativos, en los últimos dos procesos (2017 y 2018) se ha observado un incremento importante de los casos relacionados con la violencia política en razón de género. Si bien el TEPJF ha emitido decisiones importantes, ampliando la esfera de protección de los derechos de las mujeres¹⁵, en 2018 revocó un criterio progresivo adoptado por la Sala Regional Ciudad de México (SUP-REC-1388/2018). En el caso relacionado con la validez de la elección a la Alcaldía de Coyoacán (Ciudad de México), la Sala Regional consideró que los actos de violencia de

¹⁵ Se trata de las decisiones que reforzaron las medidas de protección para las víctimas (SUP-JDC-1654/2016), reconocieron la obligación de los partidos de evitar expresiones discriminatorias en la propaganda electoral (SRE-PSC-195/2018) o dictaron medidas de no repetición para evitar actos futuros de violencia política contra las mujeres (SX-JDC-118/2018).

los que fue víctima la candidata al cargo ameritaban la declaratoria de nulidad de todo el proceso al tratarse de la violación a uno de los principios fundamentales de una elección democrática (SCM-JRC-194/2018). La Sala Superior determinó de manera contraria a la decisión de la Sala Ciudad de México que no cualquier acto de violencia debe tener, como consecuencia, la nulidad de la elección, ya que es necesario ponderar su extensión, gravedad y el grado en que impidió el ejercicio de los derechos de la candidata afectada (SUP-REC-1388/2018). Esta contradicción de criterios da cuenta de las diferencias en las posiciones del TEPJF con relación con los derechos de las mujeres.

Tabla 1. *Las sentencias «hito» dictadas en las distintas etapas de las cuotas*

Integración TEPJF		Etapas de las cuotas	Total de sentencias	Proactivas		No proactivas	
				Número	%	Número	%
TEPJF-I ¹⁶	1996-2006	2002-2007	9	6	66.6	3	33.3
		2008-2010	4	4	100	0	0
TEPJF-II ¹⁷	2006-2016	2011-2013	6	5	83	1	17
		2014-2018	23	15	65.2	8	34.7
TEPJF-III ¹⁸	2017-2018		13	10	77	3	23

Fuente: elaboración propia.

Como se evidencia en la tabla 1, la mayoría de las sentencias hito (36 de 57, o el 63 % del total) fueron emitidas en la última etapa de la implementación de las acciones afirmativas, es decir, una vez ya aprobada la paridad de género.

¹⁶ Entre 1996 y 2006 la Sala Superior del TEPJF fue integrada por Leonel Castillo González, José Luis de la Peza, Eloy Fuentes Cerda, Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, J. Fernando Ojesto Martínez Porcayo, José de Jesús Orozco Henríquez y Mauro Miguel Reyes Zapata. Ante el fallecimiento del magistrado de la Peza, José Alejandro Luna Ramos fue designado para ocupar su lugar.

¹⁷ Entre 2006 y 2016 la Sala Superior fue integrada por María del Carmen Alanís Figueroa, Constancio Carrasco Daza, Flavio Galván Rivera, Manuel González Oropeza, Salvador O. Nava Gomar, Pedro Esteban Penagos López y José Alejandro Luna Ramos.

¹⁸ En 2016 fueron designados y designadas para integrar la Sala Superior Felipe Alfredo Fuentes Barrera, Indalfer Infante Gonzales, Felipe de la Mata Pizaña, Janine M. Otálora Malassis, Reyes Rodríguez Mondragón, Mónica Soto Fregoso y José Luis Vargas Valdez.

Esto hace suponer que la razón que hizo que se tuvieran que desarrollar criterios obedece a que las nuevas reglas de paridad fueron cuestionadas por los actores políticos en cuanto a sus alcances e implementación, lo que propició la intervención del órgano jurisdiccional. Esta no es una cuestión menor porque este caso de estudio evidencia de manera clara la paradoja existente en los países de la región: los partidos impulsan reglas formales que les *autoobliga* a ubicar mujeres en las candidaturas para luego simular (o no cumplir) con esas exigencias. El hecho de que México cuente con la figura de los JDC ha permitido a las mujeres militantes denunciar esos atropellos y, precisamente, es lo que ha convertido a las interpretaciones de los jueces y juezas en actores claves.

Sin embargo, en esta última etapa se presenta también la mayor proporción de las interpretaciones que se califican como «no proactivas», es decir, aquellas que no amplían la esfera de derechos o no propician la representación política femenina. En esta etapa es precisamente cuando el TEPJF limitó el impacto de la paridad en la integración de los órganos representativos, priorizando la representación de otros grupos (personas con discapacidad), el impacto del voto ciudadano, las reglas internas de los partidos políticos o la no aplicación del principio de nulidad de las elección por casos de violencia política en razón de género, aunque, al mismo tiempo, ha adoptado criterios revolucionarios como el de extender la aplicación del principio de paridad al ámbito municipal, una discusión política que había estado presente incluso desde cuando se adoptó la reforma constitucional de 2014.

En las dos etapas intermedias (2008-2010 y 2011-2013) se dictó, proporcionalmente, la mayor cantidad de sentencias proactivas que permitieron lograr la implementación efectiva de las cuotas de género (tabla 1). En estos años, el TEPJF mostró la mayor consistencia en cuanto a las interpretaciones favorecedoras de la representación política de las mujeres, con 9 sentencias proactivas y solo 1 no proactiva, en la que se señaló que el impacto de las cuotas debe limitarse a la integración de las listas de candidaturas y no trascender a la asignación de escaños por el principio de representación proporcional.

La tabla 2 ilustra qué tipo de sentencias hito ha emitido al Tribunal Electoral en relación con la aplicación de las cuotas y la paridad. En el cuadro se refieren algunas de las decisiones favorables, adoptadas por el TEPJF en distintos momentos del régimen electoral de género y que fueron clave en la implementación efectiva de las cuotas y de la paridad. Los criterios señalados cerraron a los partidos las válvulas de escape del cumplimiento de las normas, aseguraron la postulación de las mujeres en los lugares competitivos en las listas y, en los distritos, ampliaron la paridad al ámbito municipal y garantizaron el equilibrio en la integración de los órganos representativos al determinar que los escaños vacantes sean ocupados por las personas del mismo género. Asimismo,

Tabla 2. *Avances y retrocesos en la interpretación del TEPJF*

Temas	Año	Sentencia	Sentido de la decisión	Avance o retroceso
Mandato de posición	2006	SUP-JDC-1130/2006	Candidatas mujeres en los primeros lugares de las listas.	Avance
Alternancia	2009	SUP-JDC-461/2009	Alternar candidaturas de ambos géneros en las listas.	Avance
Fórmula completa del mismo género	2011	SUP-JDC-12624/2011	Las fórmulas correspondientes a la cuota de género deben estar integradas por mujeres.	Avance
Eliminación de la excepción	2011	SUP-JDC-12624/2011	Todos los procedimientos de selección de candidaturas deben ser democráticos; no se justifica la excepción	Avance
Paridad vertical y horizontal en los ayuntamientos	2014	SUP-REC-046/2015	La paridad de género debe aplicarse de forma horizontal y vertical en la integración de los ayuntamientos.	Avance
Paridad en las elecciones por usos y costumbres	2014	SUP-REC-16/2014	Se debe preservar la equidad de género en elecciones por derecho consuetudinario.	Avance
Sustituciones en los cargos	2014	SUP-JDC-2792/2014	Si durante el ejercicio del cargo se da la ausencia de la fórmula completa de un regidor o síndico, la vacante debe ser cubierta por la persona que, del mismo género, siga en el orden de prelación de la lista.	Avance
Paridad en la integración de los órganos	2015	SUP-JRC-680/2015	No se deben realizar ajustes en la prelación de las candidaturas para alcanzar la paridad en la integración de los órganos.	Retroceso
				.../...

Temas	Año	Sentencia	Sentido de la decisión	Avance o retroceso
...				
Análisis de paridad	2016	SUP-JDC-1186/2016	No se puede analizar el cumplimiento de paridad después de la jornada electoral.	Retroceso
Acciones tuitivas	2017	SUP-JDC-1172/2017	Cualquier ciudadano puede impugnar las decisiones relativas al cumplimiento de la paridad, porque es de interés social lograr la igualdad de género.	Avance
Nulidad de la elección por violencia de género	2018	SUP-REC-1388/2018	La violencia política en razón de género no debe necesariamente conducir a la nulidad del proceso electoral en el que se haya presentado. Si bien los actos de violencia no son aceptables ni deseables en los procesos electorales, para que sea causal de nulidad de una elección la irregularidad debe ser generalizada o haber afectado a un número considerable de electores, todo ello en relación con los resultados.	Retroceso
Elegibilidad y reelección	2018	SX-JRC-140/2018	CANCELACIÓN del registro de la candidatura de quien pretendía ser reelecto al cargo de presidente municipal, por considerar que incumplió el requisito de tener un modo honesto de vivir, al haber incurrido en violencia política en razón de género en contra de una de las síndicas del municipio.	Avance
Fórmulas mixtas	2018	SUP-REC-7/2018	Es admisible que los partidos postulen fórmulas de candidaturas en que las mujeres sean suplentes de los hombres.	Avance
Medidas adicionales	2018	SUP-JRC-4/2018	Las autoridades electorales pueden implementar medidas adicionales para fomentar la representación política de las mujeres.	Avance

Fuente: elaboración propia.

se incluyen algunas de las sentencias no favorables de género que implicaron un retroceso en la representación política de las mujeres, al imposibilitar la realización de las correcciones a los registros propuestos por los partidos cuando estos no hayan cumplido a cabalidad con las cuotas o paridad. También se hace referencia a decisiones que debilitaron la capacidad de las autoridades electorales de sancionar por el comportamiento ilícito y la fuerza del propio marco normativo, como fue la sentencia sobre la nulidad electoral cuando el proceso hubiese sido afectado por violencia contra las mujeres.

Las etapas intermedias en la implementación de las cuotas, en las que el TEPJF muestra la mayor consistencia interpretativa, coinciden con los primeros siete años de ejercicio de funciones de la segunda integración de la Sala Superior. Esa integración se caracterizó por ser innovadora en sus interpretaciones respecto al papel de la justicia electoral en la vida interna de los partidos políticos y el derecho de la militancia a denunciar aquellas prácticas que violentaban las reglas previstas por los estatutos partidistas. Esta apertura a revisar los asuntos internos partidistas permitió a las mujeres recurrir ante el TEPJF cuando esos partidos incumplían con las reglas de postulación de las candidaturas, alterando o pervirtiendo el mandato de las cuotas. Ello, a su vez, abrió la posibilidad de un papel más activo de la autoridad jurisdiccional en la interpretación de las normas y en la promoción de los derechos políticos de las mujeres.

Sin embargo, esta misma integración se mostró más dubitativa en las interpretaciones que realizó del principio de paridad, con casi el 35% de asuntos resueltos de manera no favorable para los derechos de las mujeres. El hecho de que una misma integración muestre actitudes distintas en dos momentos diversos indica la importancia del marco legal vigente para la interpretación de las reglas. El impacto del marco legal en la interpretación del TEPJF se puede advertir también al analizar los cambios de criterios que se han adoptado en momentos distintos de la evolución del régimen electoral de género.

Los tribunales, en la mayoría de las culturas jurídicas, están vinculados, de manera formal o informal por sus precedentes, con lo que se pretende garantizar la estabilidad del derecho y evitar el dictado de sentencias a modo, bajo presión política o en respuesta a una coyuntura política determinada. Por ello, los momentos en los que los tribunales cambian de criterio, las razones por las que lo hacen y los temas en las que impactan estos cambios, son relevantes para la comprensión de la evolución del derecho.

En el caso de las sentencias que el TEPJF ha emitido acerca de la regulación de las cuotas y de la paridad de género, la mayoría de las decisiones tomadas reflejan el apego a los precedentes o, en su caso, una evolución paulatina de las interpretaciones hacia un mayor grado de protección de los derechos político-electorales de las mujeres. Sin embargo, como se observa en la tabla 3, en esta ruta se han dado también algunos cambios de criterios,

Tabla 3. *Cambios de criterios*

Criterio inicial			Criterio posterior		
Etapa de la cuota	#Sentencia	Criterio	Etapa de la cuota	#Sentencia	Criterio
II	SUP-JCR-115/2003	La celebración de las elecciones democráticas internas permite exceptuar al partido del cumplimiento de la cuota.	IV	SUP-JDC-12624/2011	Los partidos tienen la obligación absoluta de cumplir con las cuotas, independientemente de los mecanismos de selección de candidaturas.
II	SUP-JRC-170/2006	El incumplimiento con la cuota no debe afectar la viabilidad de la planilla postulada.	V	SUP-REC-294/2015	El incumplimiento de la paridad tiene como consecuencia la cancelación de todos los registros de la planilla.
V	SUP-REC-936/2014	La paridad debe trascender en la integración del órgano legislativo y no solamente en las postulaciones.	V	SUP-JRC-680/2015; SUP-JDC-1236/2015; SUP-REC-575/2015	El voto de la ciudadanía debe definir la integración total del órgano de representación.
V	SUP-REC-294/2015	Los ajustes en la integración de planillas para cumplir con la paridad son aceptables en cualquier momento del proceso electoral, previo a la jornada.	V	SUP-REC-0085/2015; SUP-REC-0090/2015; SUP-REC-0097/2015	Los ajustes en la integración de las planillas para cumplir con la paridad no son procedentes dado lo avanzado del proceso electoral.

Fuente: elaboración propia.

situaciones en las que el TEPJF ha optado por una interpretación distinta y opuesta a la que había sostenido previamente.

La investigación realizada permite advertir que algunos de los cambios de criterios obedecen a modificaciones de la situación jurídica, es decir, a la adopción de las reformas que alteraron las reglas existentes previamente. Claramente, un marco legal más avanzado y favorable a la implementación de las cuotas llevó al TEPJF a modificar la interpretación de las cuotas y de la paridad, en especial en relación con la obligatoriedad de estas medidas y con las consecuencias jurídicas que se imponían los partidos por su incumplimiento. De esta manera, los cambios legislativos resultaron favorables para la representación política de las mujeres, en especial al ser reforzados por la nueva interpretación del TEPJF.

Sin embargo, se han presentado también cambios de criterios dentro de una misma etapa de evolución del régimen electoral de género, en las cuales no ha mediado un cambio a nivel normativo. De ahí se intuye que estos cambios obedecen a otras razones, más allá de la letra de la ley. Los cambios referidos en la tabla 3 ocurrieron en la última etapa, es decir, la quinta etapa de evolución del régimen electoral de género en México, y ambos significaron un retroceso en la efectividad de la implementación de la paridad. Resulta importante notar que estos cambios desfavorables ocurren sin intervención legislativa y dentro de un diseño legal robusto, por lo que las razones detrás del abandono de los precedentes por parte del Tribunal deberían ser objeto de otros análisis futuros dedicados a este tema en particular.

V. CONCLUSIONES

México es un ejemplo de progresividad normativa, basado en la incidencia de los compromisos jurídicos internacionales sobre las reglas nacionales y la adopción de los derechos de las mujeres como derechos humanos (Alanis Figueroa, 2017), el activismo judicial y administrativo de los organismos electorales (González *et al.*, 2016), así como también la presión generada por el litigio estratégico (Alcocer, 2013) y la relevancia de las redes informales y del movimiento amplio de mujeres sobre el monitoreo de las reglas y las prácticas vinculadas a la participación de las mujeres (Tagle, 2017).

Esta investigación evidencia el modo en que una de esas variables, el activismo judicial de los organismos electorales, ha impactado sobre la protección de los derechos político-electorales de las mujeres. Este estudio da validez a una premisa neoinstitucionalista feminista (Krook y Mackay, 2011) de que las instituciones pueden ser agentes transformadores de las condiciones sistémicas de exclusión, así como también los actores pueden ser agentes de cambio (en

este caso, a través de su participación activa solicitando la interpretación y acción judicial). A pesar de las críticas al uso de las medidas de acción afirmativa realizadas por diversos sectores, los estados latinoamericanos han sido agentes clave como aliados del compromiso feminista para reestructurar la distribución del poder político. Del mismo modo que otras investigaciones previas (Piscopo, 2015), este estudio permite narrar una visión optimista del papel de las instituciones estatales en la evolución de las cuotas y en la implementación de la paridad, a pesar de algunas inconsistencias o retrocesos en los criterios adoptados por la autoridad jurisdiccional.

Tras la evaluación de las 57 sentencias hito del TEPJF se evidencia el camino sinuoso que ha tenido el desarrollo de la jurisprudencia electoral en esta materia. Entre los criterios que fortalecieron la implementación de las medidas o que, incluso, marcaron una nueva era, fue el caso de las reglas relativas a que la fórmula completa debería ser de candidaturas de un solo género; la eliminación de la excepción a las cuotas y el reconocimiento del interés de las mujeres en tutelar los derechos de todas las mujeres como integrantes de un grupo en situación de vulnerabilidad (SUP-JDC-12624/2011); la implementación de la paridad horizontal y vertical en el ámbito municipal, a pesar de no haber sido previamente reconocido por la Constitución o la legislación (SUP-REC-046/2015), y la obligación de realizar sustituciones en el cargo con las personas del mismo género (SUP-JDC-2792/2014).

Sin embargo, hubo también criterios que implicaron un retroceso para la representación femenina. Entre estos destacan algunas decisiones tomadas al inicio de la época de las cuotas, cuando el TEPJF había señalado que su cumplimiento no era obligatorio (SUP-JRC-098/2003), que su incumplimiento no debía tener como consecuencia la cancelación del registro de las listas (SUP-JRC-170/2006) y que la cuota era exigible únicamente en el momento de registro de las candidaturas (SUP-JRC-584/2007). Recientemente, en la etapa de la paridad de género a partir de 2015, el TEPJF también adoptó algunas decisiones que debilitaron su aplicación. En particular, negó la aplicación de la paridad horizontal en los municipios de tres entidades federativas, alegando lo avanzado del proceso electoral (Estado de México, SUP-REC-97/2015; Sonora, SUP-REC-0090/2015 y Nuevo León, SUP-REC-0085/2015); determinó que la paridad no tenía que exigirse en la integración de los órganos representativos, señalando que después de la jornada electoral no deben realizarse los ajustes en las listas de candidaturas (SUP-REC-575/2015, SUP-REC-680/2015, SUP-JDC-1186/2016); señaló que la violencia política en razón de género no necesariamente tiene impacto en la validez de los procesos electorales (SUP-REC-1388/2018) y concluyó que la paridad no necesariamente implica un equilibrio numérico, sino que debe armonizarse con otros principios y normas judiciales (SUP-REC-1209/2018).

El TEPJF con frecuencia se ve restringido por el contenido de las normas, de tal manera que una legislación más avanzada es el impulso que empuja al TEPJF hacia las interpretaciones cada vez más favorables para los derechos político-electorales de las mujeres. En este sentido, la investigación permite concluir que, a pesar de un avance no lineal y ejemplos de criterios no progresivos, la actuación del TEPJF ha sido un elemento clave para la aplicación de las medidas de acción afirmativa y la construcción del régimen electoral de género que facilitó la implementación de la paridad de género en el sistema político mexicano.

El análisis realizado sobre el caso mexicano enseña a la política comparada el modo en que la justicia electoral puede contribuir a la protección de los derechos de las mujeres. Esta experiencia y aprendizajes puede resultar clave en otros contextos políticos donde los tribunales en materia electoral aún no se han convertido en actores críticos en materia de la inclusión sustantiva. Las juezas y jueces han incidido en al menos cinco procesos:

- a) el fortalecimiento de las medidas de acción afirmativa (ley de cuotas de género), mediante el cierre de algunas lagunas interpretativas, exigiendo el mandato de posición, el alcance de la cuota para que sea fórmula completa (TEPJF, 2011), así como la eliminación de las válvulas de escape (TEPJF, 2011) y fortalecimiento de las sanciones por incumplimiento, incluyendo la cancelación del registro de las listas o destitución de funcionarios electorales responsables de la verificación adecuada de la aplicación de las medidas de acción afirmativa y/o del principio de paridad (TEPJF, 2015);
- b) la interpretación de nuevas formas de paridad, más allá de lo establecido en la legislación (como la paridad horizontal, TEPJF, 2015), atendiendo a su objetivo constitucional;
- c) la ampliación de la procedencia de los mecanismos de protección para abrir la posibilidad de impugnar las decisiones partidistas (TEPJF, 2003) o de aceptar acciones tuitivas de intereses de la colectividad (TEPJF, 2011 y 2017), que permitió que personas no afectadas directamente pudieran interponer JDC en nombre de un colectivo;
- d) la interpretación de la paridad que, en ciertos contextos, debe tener impacto más allá de la postulación de candidaturas y trascender en la integración de los órganos de representación (TEPJF, 2014), dando respuesta a la necesidad de garantizar los derechos no solo en el acceso sino también en el ejercicio del poder;
- e) la pugna por dotar de efectividad a las normas que eran consideradas por los actores políticos como meros simbolismos, más allá de que hubieran sido incluidas en el sistema normativo (TEPJF, 2015), así

como el reconocimiento de la validez y legitimidad de los mecanismos afirmativos como herramientas del Estado para hacer efectivos los derechos (TEPJF, 2012; TEPJF, 2017; TEPJF, 2018).

El análisis evidencia que la ruta interpretativa del TEPJF no ha sido simple ni recta, sino que se han presentado avances y retrocesos en cuanto a los alcances que el Tribunal ha dado a ciertas reglas. En este sentido, queda claro que tres fenómenos se vuelven trascendentales para avanzar hacia la paridad y que requieren de análisis en las investigaciones futuras. El primero es el papel de las propias mujeres que emplean los mecanismos institucionales para exigir el cumplimiento con las reglas de paridad al presentar demandas para la protección de sus derechos en lo individual o en nombre de la colectividad. Resulta indispensable explorar, en un futuro, a partir de un análisis minucioso y sistemático de las demandas que llegan ante el TEPJF, los actores que dan origen a las impugnaciones y en qué contextos las mujeres recurren ante el Tribunal buscando protección de los derechos individuales y de los colectivos a través de los juicios estratégicos. El segundo es el avance de la legislación en la materia que es indispensable para lograr la paridad en la integración de las autoridades. En ese sentido, se torna clave analizar qué medidas resultan efectivas para la promoción de la participación y representación política de las mujeres y si la incorporación de las mujeres en los espacios de toma de decisión —más allá del Poder Legislativo— cambia su manera de decidir, especialmente en los casos relativos a la igualdad de género. El tercero tiene que ver con la voluntad de las juezas y jueces de erigirse como los garantes de la implementación de la paridad de género. La ciencia política y el derecho necesitan comprender qué otros factores, además de los cambios legislativos, afectan las decisiones que toman las juzgadoras y juzgadores, en particular cuando sus decisiones impactan en el ejercicio de los derechos de las personas.

La experiencia mexicana enseña la relevancia que la voluntad y la interpretación jurídica que las juezas y jueces tienen en la implementación de las reglas y que, por tanto, las leyes solas no son suficientes para alcanzar la igualdad sustantiva y la democracia paritaria. Esta dinámica es similar a la experiencia costarricense, donde el fortalecimiento del régimen electoral del género fue acompañado por un importante activismo del tribunal electoral. El rol activo de la justicia electoral en la construcción de la paridad diferencia las experiencias de México y Costa Rica de otros países de la región (como Ecuador o Brasil), donde el papel de los tribunales no ha sido tan activo ni progresista (Wylie y Santos, 2016). Esto contribuye a la discusión respecto a que los tribunales no necesariamente tienen un impacto positivo en relación con los derechos políticos electorales de las mujeres,

evidenciando que las juezas y jueces no siempre actúan en consonancia con los principios de igualdad. En este sentido, la presencia de una justicia electoral comprometida realmente con la construcción de la igualdad —junto a otros actores sociales y políticos— resultan claves para el fortalecimiento de los regímenes electorales de género que, a su vez, impactan sobre la representación descriptiva de las mujeres y la protección de sus derechos político-electorales.

Bibliografía

- Alanís Figueroa, M. del C. (2017). Contributions of Electoral Justice to the Strengthening of Women's Political Rights in México in a Comparative Perspective. En T. Došek, F. Freidenberg, M. Caminotti, y B. Muñoz Pogossian (eds.). *Women, Politics and Democracy in Latin America* (pp. 153-163). New York: Palgrave.
- Alcocer, J. (comp.) (2013). *Cuota de género. Una sentencia histórica*. México: Nuevo Horizonte Editores; Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.
- Baldez, L. (2004). Elected Bodies: The Gender Quota Law for Legislative Candidates in Mexico. *Legislative Studies Quarterly*, 2, 239-258. Disponible en: <https://doi.org/10.3162/036298004X201168>.
- Bareiro, L. y Soto, L. (2015). *La hora de la igualdad sustantiva, participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe hispano*. México: ONU Mujeres.
- Brenes, D. (2012). *El rol político del juez electoral*. San José: IFED-TSE.
- Caminotti, M. (2016). Cuotas de género y paridad en América Latina: mujeres, partidos políticos y Estado. En F. Freidenberg y B. Muñoz-Pogossian (eds.). *Reformas a las organizaciones de partidos políticos en América Latina (1978-2015)* (pp. 183-203). Lima: PUCP.
- Franceschet, S. y Piscopo, J. (2013). Equality, Democracy, and the Broadening and Deepening of Gender Quotas. *Politics and Gender*, 9 (3), 310-316. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1743923X13000184>.
- Freidenberg, F. (2020, November 19). "Electoral Reform and Political Representation of Women in Latin America". En Oxford Research Encyclopedia of Politics. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1676>
- Gilas, K., y Christiansson, M. (2018). La paridad de género y la regla de los distritos perdedores en México. En F. Freidenberg, M. Caminotti, B. Muñoz-Pogossian y T. Došek (eds.). *Mujeres en la política: experiencias nacionales y subnacionales en América Latina* (pp. 146-166). Ciudad de México: Instituto Electoral de la Ciudad de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- González Oropeza, M. y Báez Silva, C. (2010). *La intervención de los órganos electorales del estado en la vida interna de los partidos políticos*. México: IIJ-UNAM.
- González Oropeza, M., Báez Silva, C. y Gilas, K. M. (2016). *Hacia una democracia paritaria. Evolución de la representación política de las mujeres en México y sus entidades federativas*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Hevia Rocha, T. (2020). *El impacto de las medidas de acción afirmativa de género en el registro de las candidaturas en el proceso de 2017/2018*. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral.

- Instituto Nacional Electoral. (2018). *México y el logro de la paridad legislativa en 2018. Buenas prácticas y aprendizajes en la promoción de la participación y la representación política de las mujeres*. México: Instituto Nacional Electoral.
- Krook, M. L. y Mackay, F. (2011). *Gender, Politics and Institutions: Towards a Feminist institutionalism*. London: Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9780230303911>.
- Llanos, B. (2013). *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina*. Washington DC: Comisión Interamericana de Mujeres e International IDEA.
- López Medina, D. E. (2002). *El derecho de los jueces. Obligatoriedad del precedente constitucional, análisis de sentencias y líneas jurisprudenciales y teoría del derecho judicial*. Bogotá: Legis.
- Palma, E. y Chimal, A. (2012). Partidos y cuotas de género. El impacto de la ley electoral en la representación descriptiva en México. *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 11, 53-78.
- Peña Molina, B. (2014). Cuota de género y paridad. La protección de los derechos políticos de las mujeres en México. Ponencia presentada en el *Foro Internacional Mujeres, política y democracia. Rompiendo los techos de cristal en América Latina*. Salamanca: Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, 23-28 de marzo.
- Piscopo, J. (2015). States as Gender Equality Activists: The Evolution of Quota Laws in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 57 (3), 27-49. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2015.00278.x>.
- Saba, R. (2016). *Más allá de la igualdad formal ante la ley. Qué le debe el Estado a los grupos desaventajados*. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.
- Schwindt-Bayer, L. (ed.) (2018). *Gender and Representation in Latin America*. New York: Oxford University Press.
- Sobrado González, L. A. (2016). El Tribunal Supremo de Costa Rica: concretando la cuota femenina y transitando a la paridad por género. En F. Freidenberg y B. Muñoz-Pogossian (eds.). *Reformas a las organizaciones de partidos en América Latina (1978-2015)* (pp. 269-282). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México; Organización de los Estados Americanos; Sociedad Argentina de Análisis Político.
- Sobrado González, L. A. (2012). El compromiso del juez electoral con la inclusión política de la mujer como factor clave: su concreción en Costa Rica (1999-2009). *Revista Derecho Electoral*, 13, 188-209.
- Tagle, M. (2017). Estrategias para romper los candados contra las mujeres «de» y «en» los partidos políticos en México. En F. Freidenberg y G. Del Valle (eds.). *Cuando hacer política te cuesta la vida. La lucha contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas; Universidad Nacional Autónoma de México; Tribunal Electoral de la Ciudad de México.
- Tate, N. y Vallinder, T. (1995). The global expansion of judicial power: The judicialization of politics. En N. Tate y T. Vallinder (eds). *The Global Expansion of Judicial Power* (pp. 1-10). New York: New York University Press.
- Vergé, T. (2006). De la cuota a la democracia paritaria: estrategias partidistas y representación política de las mujeres en España. *Política. Revista de Ciencia Política*, 46, 107-139. Disponible en: <https://doi.org/10.5354/0716-1077.2006.17264>.

- Wylie, K. y Santos, P. (2016). A Law on Paper Only: Electoral Rules, Parties, and the Persistent Underrepresentation of Women in Brazilian Legislatures. *Politics and Gender*, 12 (3), 415-442. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1743923X16000179>.
- Zetterberg, P. (2013). The Dynamic Relationship between Gender Quotas and Political Institutions. *Politics and Gender*, 9 (3), 316-321. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1743923X13000196>.

Normativa

- Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW, 1979). Disponible en: <https://cutt.ly/mkwripu>.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (2008). México: Diario Oficial de la Federación.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2014). México: Diario Oficial de la Federación.
- Ley General para la igualdad entre mujeres y hombres (2006). México: Diario Oficial de la Federación.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (2014). México: Diario Oficial de la Federación.
- Ley General de Partidos Políticos (2014). México: Diario Oficial de la Federación.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (2014). México: Diario Oficial de la Federación.

ANEXO. LAS SENTENCIAS HITO EMITIDAS POR EL TEPJF

Año	Sala	Referencia	Asunto	Clase
2003	Superior	SUP-JRC-098/2003	No es obligación de los partidos no exceder el 70% de candidatos de un solo género en las listas de RP, ya que la legislación local señala que los partidos “procurarán” cumplir con la cuota, por lo que la disposición contenida en el mismo, es opositiva y de ningún modo obligatorio su cumplimiento.	No proactiva
2003	Superior	SUP-JCR-1115/2003 SUP-JDC-720/2006	La excepción al cumplimiento con la cuota de género aplica únicamente en los casos previstos expresamente por la ley: cuando la designación se realice mediante voto de los militantes producto de procedimientos de selección interna, y este procedimiento está previsto por los estatutos del partido.	Proactiva
2004	Superior	SUP-JDC-155/2004	Es constitucionalmente y legalmente válido realizar la sustitución de un candidato masculino ya registrado, para dar cumplimiento a la cuota de género. La cuota debe aplicarse respecto del número de las candidaturas propietarias, sin tomar en cuenta a los suplentes.	Proactiva
2004	Superior	SUP-JRC-336/2004	Autoridad administrativa electoral debe vigilar por el cumplimiento de la cuota de género.	Proactiva
2006	Superior	SUP-JRC-170/2006	En caso de que un partido no haya cumplido con la cuota de género, se debe realizar el ajuste correspondiente pero no se debe cancelar el registro de todos los candidatos.	No proactiva
2006	Superior	SUP-JDC-1045/2006	La cuota de género debe aplicarse a la totalidad de los registros, y no a los de cada circunscripción plurinominal.	Proactiva
			.../...	

...	Año	Sala	Referencia	Asunto	Clase
	2006	Superior	SUP-JDC-1130/2006	Cumplimiento de la alternancia. La alternancia debe efectuarse con el mismo número de miembros de cada género. Si se colocan tres hombres, deben suceder, igual cifra al género mujer. Mandato de posición.	Proactiva
	2007	Superior	SUP-JDC-504/2007	En la integración de listas de RP, se debe respetar el principio de alternancia. Los partidos deben vigilar que ningún género supere el 70 % de las listas.	Proactiva
	2007	Superior	SUP-JRC-584/2007	La cuota de género que deben respetar los partidos y coaliciones al momento de registrar a sus candidatos no es un requisito de elegibilidad para ocupar un cargo para el que resulte electo, por lo que solo es exigible durante la etapa de proceso electoral contemplada por la ley para dichos efectos.	No proactiva
	2008	Superior	SUP-JDC-79/2008	Las sustituciones de candidatos por renuncia a los cargos no están autorizadas (más cuando las candidatas han debido firmar una renuncia en blanco antes de ser electas). Caso Pijijiapan, Chiapas.	Proactiva
	2008	Superior	SUP-JRC-96/2008	La cuota de género no es solo un mero requisito, sino que sus efectos y finalidad van más allá de ese instante que representa la solicitud de registro.	Proactiva
	2009	Superior	SUP-JDC-461/2009	Las listas de candidatos de representación proporcional deben tener alternancia, lo que supone intercalar los sexos. Mandato de posición.	Proactiva
	2011	Superior	SUP-JDC-10842/2011	Las reglas internas de los partidos deben armonizar los principios democráticos de selección de candidatos con el principio de equidad de género	Proactiva
					.../...

.../...	Año	Sala	Referencia	Asunto	Clase
	2011	Superior	SUP-JDC-12624/2011	<p>Todos los métodos de selección de candidaturas contenidos en los Estatutos de los partidos políticos son democráticos y constitucionales, por lo que no es justificable exentarlos del cabal cumplimiento de la cuota de género (eliminación de la excepción). Las fórmulas de candidaturas postuladas dentro del 40 % que tradicionalmente corresponde a las mujeres deben estar integradas por dos personas del sexo femenino.</p>	Proactiva
	2012	Superior	<p>SUP-JDC-611/2/012 SUP-JDC-32192012</p>	<p>Las cuotas son un mecanismo particular dentro de las medidas afirmativas y tienen un «carácter compensatorio, corrector, reparador y defensor en beneficio de un sector de la población, que históricamente, en el plano político, se ubican en condiciones de inferioridad». La cuota no implica discriminación contra los hombres, sino que se pretende eliminar la discriminación que está presente en la vida política.</p>	Proactiva
	2013	Guadalajara	SG-JRC-11/2013	<p>Baja California. Cuota de género (60/40) debe cumplirse con independencia del método que se utilice para la designación de candidatos. Se ordenó eliminar la definición de «procesos de elección democrática» de su legislación electoral.</p>	Proactiva
	2013	Superior	SUP-REC-109/2013	<p>Para garantizar la paridad de género en la integración del ayuntamiento, los institutos electorales locales tienen atribuciones para realizar las sustituciones que estimen necesarias a las listas de preferencias de candidatos de los partidos a efecto de que el lugar que pertenezca a cada partido sea ocupado por la persona siguiente en el orden de prelación que cumpla con el requisito de género.</p>	Proactiva
	.../...				

.../...	Año	Sala	Referencia	Asunto	Clase
...	2013	Superior	SUP-REC-112/2013	En la asignación de diputaciones de RP debe observarse el orden de prelación establecido en lista y conforme el principio de alternancia de género.	No proactiva
...	2013	Guadalajara	SG-JDC-48/2013	Chihuahua. Se mandata la inaplicación de los art. 131 párr. 3 y 133 párr. 4 de la ley electoral estatal. Dichos preceptos exceptuaban el cumplimiento del principio de paridad a cargos de elección a diputaciones y ayuntamientos y alternancia de género en listas plurinominales.	Proactiva
...	2014	Superior	SUP-REC-16/2014	Se debe preservar la equidad de género en elecciones por derecho consuetudinario.	Proactiva
...	2014	Superior	SUP-REC-438/2014	Los sistemas normativos internos deben garantizar el respeto de los principios establecidos en la constitución federal, entre ellos el de paridad.	Proactiva
...	2014	Superior	SUP-JDC-2682/2014	La alternancia de géneros debe ser observada no solo al momento del registro de las fórmulas contendientes en la elección de los integrantes del Consejo Nacional, sino que, además, al aprobarse los resultados de las listas definitivas en que se asignan las correspondientes consejerías nacionales.	Proactiva
...	2014	Superior	SUP-JDC-2188/2014	Las autoridades deben conducirse bajo directrices que permitan alcanzar la integración paritaria en la conformación de órganos para desempeño de las funciones públicas.	Proactiva
.../...

Año	Sala	Referencia	Asunto	Clase
2014	Superior	SUP-JDC-2792/2014	Si durante el ejercicio del cargo se da la ausencia de la formula completa de un regidor o síndico, la vacante debe ser cubierta por la persona que, del mismo género, siga en el orden de prelación de la lista.	Proactiva
2014	Superior	SUP-REC-936/2014	Los principios de paridad de género, igualdad sustantiva y no discriminación, constituyen el fundamento para sostener que la cuota prevista para la postulación de candidaturas debe trascender a la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional y a la integración total del Congreso.	Proactiva
2015	Superior	SUP-REC-7/2015	Del análisis de la compatibilidad entre las normas y prácticas comunitarias, así como de las constitucionales y convencionales se garantiza la libre determinación y el derecho al autogobierno de las comunidades indígenas, aunque en atención al principio de progresividad, se les solicita garantizar la representación efectiva de las mujeres en la siguiente elección.	No proactiva
2015	Superior	SUP-REC-4/2015	El «tequio» debe flexibilizarse, en el caso de las mujeres, para que tengan las posibilidades de buscar un cargo público, de manera que no debe ser condicionante para limitar su participación política en la toma de decisiones de la comunidad.	Proactiva
2015	Superior	SUP-REC-046/2015	La paridad de género debe aplicarse de forma horizontal y vertical en la integración de los ayuntamientos.	Proactiva
2015	Monterrey	SM-JDC-287/2015	Querétaro. Se ordenó al Instituto Electoral que instrumentara lo necesario para garantizar la paridad de género en las candidaturas a las presidencias municipales, el Congreso y los ayuntamientos.	Proactiva

.../...

Año	Sala	Referencia	Asunto	Clase
2015	Superior	SUP-REC-0081/2015	Las diputaciones por MR deben presentarse hasta el 50 % de candidaturas de un mismo género cuando el número de distritos electorales sea par y hasta el 55 %, cuando son impares. En los ayuntamientos, el porcentaje de candidaturas de cada género será del 50 % cuando de la suma total de síndicos, regidores y presidente municipal resulte número par y 70 % para un mismo género cuando sea impar. Además, la paridad debe aplicarse de forma horizontal y vertical.	Proactiva
2015	Superior	SUP-REC-0085/2015	Nuevo León. Se confirmó la validez de los registros de las candidaturas a las presidencias municipales, al considerar que la aplicación del criterio horizontal no puede ser jurídicamente admitido, debido al avance del proceso electoral, lo que atentaría contra los principios de seguridad y certeza jurídica.	No proactiva
2015	Superior	SUP-REC-0090/2015	Sonora. Se confirmó el acuerdo emitido por el Instituto Estatal Electoral, mediante el cual se aprobó el criterio de aplicación de la paridad y alternancia de género en las solicitudes de registro de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa, así como de representación proporcional y planillas de ayuntamientos para la elección ordinaria 2014-2015.	No proactiva
2015	Superior	SUP-REC-97/2015	Estado de México. Se avalaron los lineamientos para el registro de candidaturas a distintos cargos de elección popular (que no contemplaban paridad horizontal), debido a lo avanzado del proceso electoral 2014-2015 y no se previó el alcance de la paridad horizontal. En este sentido la Sala prefirió garantizar la certeza, la legalidad de los procesos electorales y el derecho a la autoorganización de los partidos antes que el principio de paridad de género.	No proactiva

.../...	Año	Sala	Referencia	Asunto	Clase
	2015	Superior	SUP-REC-294/2015	La sustitución de los candidatos hombres por mujeres es posible para cumplir con la paridad de género, aunque el proceso electoral haya iniciado; de lo contrario se estaría permitiendo la violación de principios constitucionales.	Proactiva
	2015	Superior	SUP-REC-575/2015	El principio de paridad obliga únicamente a garantizar el derecho de las mujeres de participar en las elecciones en igualdad de condiciones con los hombres, ya que ello es suficiente para considerar que se les ha dado la oportunidad de integrar los órganos de elección popular.	No proactiva
	2015	Superior	SUP-REC-680/2015	La paridad de género surte plenos efectos al momento del registro de las candidaturas y trasciende a la integración de los órganos de representación popular por la aplicación de la alternancia e integración de fórmulas del mismo género, pero será el voto de la ciudadanía el que defina la integración total del órgano de representación.	No proactiva
	2016	Superior	SUP-RAP-103/2016	Si bien el INE está facultado para emitir criterios interpretativos tendientes a materializar la paridad de género en el ejercicio de la facultad de atracción, no lo puede hacer cuando ya habían iniciado los procesos electorales de las entidades federativas.	No proactiva
	2016	Monterrey	SM-JDC-163/2016	Las candidaturas independientes o ciudadanas, igual que ocurre con las candidaturas postuladas por partidos políticos, deben observar el principio de paridad en su vertiente vertical y tenerse presente no solo en el momento de postulación y conformación de planillas, sino también en el de integración de los órganos de representación.	Proactiva
	.../...				

...	Año	Sala	Referencia	Asunto	Clase
...	2016	Superior	SUP-RAP-118/2016	Se confirmó la remoción de tres consejeros del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas, aprobada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) al acreditarse que sus conductas trastocaron el orden jurídico e incumplieron el principio de paridad de género, al autorizar registros que no satisfacían el citado principio.	Proactiva
...	2016	Superior	SUP-JDC-1186/2016	Las listas de candidatos y candidatas que son votadas el día de la elección son definitivas, no se puede impugnar su orden o su integración después de la votación aun cuando no hayan cumplido con el principio de paridad de género, pues en su momento pudieron ser controvertidas ante la autoridad electoral.	No proactiva
...	2016	Superior	SUP-JDC-1773/2016	Las autoridades deben actuar conforme al estándar de la debida diligencia y hacer todo lo conducente, de manera conjunta entre instituciones, para prevenir, investigar, sancionar y reparar la violencia política contra las mujeres. En consecuencia, cada vez que en una demanda se alegue violencia política de género, el deber de debida diligencia, absolutamente vinculado con el deber de hacer accesible la justicia y garantizar el debido proceso, implica el estudio de los agravios por parte de las autoridades jurisdiccionales	Proactiva
...	2016	Superior	SUP-JRC-14/2016	Los partidos políticos y las autoridades electorales deben garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas municipales desde una doble dimensión, aunque esta no esté prevista por la legislación.	Proactiva
...					.../...

.../...	Año	Sala	Referencia	Asunto	Clase
.../...	2017	Superior	SUP-RAP-726/2017	Se confirmaron los lineamientos del INE para cumplimiento efectivo con la regla de «distritos perdedores» y que ordenaban a los partidos que al menos 2 de 5 listas de candidaturas a diputaciones federales por el principio de representación proporcional sean encabezadas por mujeres.	Proactiva
...	2017	Superior	SUP-JDC-567/2017	Al momento de hacer la asignación de regidurías, la autoridad electoral debe dotar de eficacia a los principios democráticos de equidad de género e igualdad de oportunidades en el acceso a la representación política, por lo que está facultada para remover todo obstáculo que impida la plena observancia de la paridad de género en la integración de los ayuntamientos.	Proactiva
...	2017	Superior	SUP-JDC-1172/2017	<p>La medida afirmativa, incorporada por el instituto local, consistente en la alternancia en la postulación a través de una lista ordenada con base en la competitividad, tiene un grado de incidencia excesivo sobre los derechos de militancia y la autodeterminación, ya que dificulta en exceso el acomodo de las candidaturas.</p> <p>Cualquier persona, independientemente de su sexo, podrá interponer un medio de impugnación cuando exista una norma que pueda incidir en la esfera jurídica de una persona y la pretensión sea a favor de las mujeres.</p>	No proactiva
.../...	2017	Superior	SUP-REC-1198/2017	La comprobación del cumplimiento con el principio de paridad en la postulación de candidatos, en caso de las coaliciones, debe incluir la totalidad de las candidaturas postuladas de manera conjunta e individual por los partidos que integran dicha coalición, y no únicamente las postulaciones realizadas en lo individual.	Proactiva

.../...	Año	Sala	Referencia	Asunto	Clase
...	2017	Superior	SUP-REC-1334/2017	Las diferencias de proporciones de hombres y mujeres en la integración de los legislativos se pueden dar a favor de cualquiera de los géneros, siempre y cuando se atienda al mandato de optimización exigido por los estándares constitucionales y convencionales.	Proactiva
...	2018	Superior	SUP-JRC-4/2018	Es facultad de los institutos electorales locales implementar acciones afirmativas que permitan el acceso eficaz de las mujeres en puestos y ámbitos del poder público. Dichas acciones afirmativas siempre deben de procurar el mayor beneficio a las mujeres.	Proactiva
...	2018	Superior	SUP-REC-7/2018	Se determinó que es admisible que los partidos postulen fórmulas de candidaturas en que las mujeres sean suplentes de los hombres.	Proactiva
...	2018	Superior	SUP-REC-83/2018	Fue correcto que el Organismo Público Electoral Local de Tlaxcala realizara la implementación de una acción afirmativa para garantizar el cumplimiento del principio de paridad de género, consistente en que, en la postulación de las listas de candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional durante el proceso electoral de Tlaxcala, sean encabezadas por una fórmula integrada por mujeres.	Proactiva
...	2018	Superior	SUP-REC-1209/2018	El principio de paridad de género no necesariamente implica un mandato de igualdad numérica, por lo que no se transgrede si existen diferencias mínimas en esos porcentajes, pues su aplicación debe armonizarse con otros principios y normas jurídicas aplicables.	No proactiva
...					.../...

...	Año	Sala	Referencia	Asunto	Clase
	2018	Superior	SUP-JDC-304/2018	La manifestación de pertenencia a un género es suficiente para justificar la autoadscripción de una persona; sin embargo, dada la obligación del Estado de proteger la paridad entre hombres y mujeres en la postulación de las candidaturas, debe evitarse una simulación en la manifestación de género o de la autoadscripción. Por ello, las autoridades electorales deben considerar la posibilidad de un mal uso de la autoadscripción para no permitir que una reivindicación tan importante, como la identidad transgénero, se utilice de manera engañosa para cumplir con el principio constitucional de paridad.	Proactiva
	2018	Superior	SM-JRC-148/2018	Cuando un partido o coalición quiera hacer la sustitución de alguna candidatura, debe registrar en su lugar a una persona del mismo género.	Proactiva
	2018	Xalapa	SX-JRC-140/2018	Cancelación del registro de la candidatura de quien pretendía ser reelecto al cargo de presidente municipal, por considerar que incumplió el requisito de tener un modo honesto de vivir, al haber incurrido en violencia política en razón de género en contra de una de las síndicas del municipio.	Proactiva
	2018	Superior	SUP-REC-1388/2018	La violencia política en razón de género no debe necesariamente conducir a la nulidad del proceso electoral en el que se haya presentado. Si bien los actos de violencia no son aceptables ni deseables en los procesos electorales, para que sea causal de nulidad de una elección la irregularidad debe ser generalizada o haber afectado a un número considerable de electores, todo ello en relación con los resultados.	No proactiva

Fuente: elaboración propia a partir de información del TEPJF.

LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER POLÍTICO EN VENEZUELA DURANTE EL PERÍODO 1999-2015 Y SU MANIPULACIÓN PARA FINES AUTORITARIOS¹

Territorial politics in Venezuela (1999-2015) and its handling for authority purposes

MARÍA ANDREINA SALAS-BOURGOIN

Universidad de Los Andes

bourgoin@ula.ve

Cómo citar/Citation

Salas-Bourgoin, M. A. (2021).

La distribución territorial del poder político en Venezuela durante el período 1999-2015 y su manipulación para fines autoritarios.

Revista de Estudios Políticos, 191, 149-184.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.191.06>

Resumen

Sobre la histórica tensión centralización/descentralización del poder político en Venezuela existe una vasta producción académica. Pero ¿qué tiene de particular la fase de concentración del poder que va de 1999 a 2015, que hace necesario retomar la discusión? ¿Para qué la élite gobernante de ese período manipuló la distribución territorial del poder político? Dar respuesta a estas dos interrogantes es el objetivo central de este estudio que se abordó desde el enfoque interpretativista para así comprender la tríada motivaciones-medios-acciones detrás del proceso de recentralización del poder y su contexto político. A grandes rasgos, los resultados demuestran que lo particular de esta nueva etapa radica en que tanto las motivaciones como los medios empleados son sustancialmente diferentes al pasado porque permitieron a la élite gobernante instaurar un sistema de dominación política de tipo autoritario que acerca peligrosamente al Estado venezolano a los linderos del totalitarismo.

¹ Esta investigación forma parte de los resultados obtenidos en la tesis doctoral de la autora.

Palabras clave

Descentralización; centralización; dominación política; legitimidad; Estado; participación ciudadana; democracia; autoritarismo; totalitarismo.

Abstract

The relationship between centralization and decentralization of power in Venezuela has been extensively studied. But, Why it is necessary to study this issue again in Venezuela between 1999-2015?, Why the ruling elite of that period manipulated the territorial distribution of political power? The objective of this article is to answer these two questions from the perspective of interpretivism, in order to understand the motivations, means and actions carried out during the process of recentralization of power, and its political context. In general, the results show that the particularities of this new stage of concentration of power are the motivations and the means used. They are substantially different from the past because they have allowed the ruling elite to implement a system of authoritarian political domination that dangerously brings the Venezuelan State closer to the boundaries of totalitarianism.

Keywords

Centralization; decentralization; politics domination; legitimacy; State; citizen participation; authoritarianism; totalitarianism.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. PRECISIONES CONCEPTUALES Y METODOLÓGICAS: 1. Sobre la distribución territorial del poder, la forma de Estado y el tipo de dominación política. 2. Sobre la estrategia metodológica para estudiar la distribución territorial del poder y su manipulación con fines autoritarios. III. MANIPULACIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER POLÍTICO EN VENEZUELA (1999-2015), SUS MOTIVACIONES Y ESTRATEGIAS: 1. Modificación del ordenamiento jurídico que desarrolla lo establecido constitucionalmente respecto a la distribución territorial del poder político. 2. Respecto a la captura de la participación ciudadana. 3. Sobre la tergiversación de las políticas de desarrollo regional. 4. Respecto a la reducción de la capacidad financiera de las entidades federales y municipios. IV. RESULTADOS DE LA MANIPULACIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER POLÍTICO Y SU UTILIDAD PARA LA DOMINACIÓN AUTORITARIA EN VENEZUELA. V. CONCLUSIONES. *BIBLIOGRAFÍA. ANEXO LEGISLATIVO.*

I. INTRODUCCIÓN

En Venezuela, a raíz de la reforma administrativa de los años setenta y de la reforma del Estado de mediados de los años ochenta, la producción intelectual sobre la tensión centralización/descentralización en el país, es vasta y rica² pues: a) derivó de analistas que una vez asumieron el rol de actores políticos; b) recorre las causas, evolución y consecuencias de la centralización del poder; c) describe y analiza los mecanismos dispuestos para contrarrestar el centralismo, y d) aborda los aciertos y desaciertos en los intentos por romper una tradición heredada del siglo XIX. Por tanto, ofrece un recorrido diverso sobre lo que ha sido y ha representado la centralización del poder en el país, así como las razones por las cuales la descentralización constituye la única vía posible para mantener con vida el sistema democrático nacional.

En 1999, mediante la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) y bajo la esperanza de refundar el Estado, se insertó la descentralización como principio transversal de la Administración pública nacional y, aun cuando autores como Brewer-Carías (2000, 2001) y Rachadell (2007) sistematizaron fundadamente las debilidades de aquella para hacerla viable,

² El respecto se sugiere consultar, entre otros: Brewer-Carías (1980, 1999); Bautista (1998); Blanco (1990, 1993), y Caballero (1998).

surgieron nuevas expectativas que, al cabo de unos pocos años, en especial a partir de 2002³, fueron derrumbadas. Primero, mediante el discurso presidencial, y luego a través de acciones destinadas a manipular la distribución territorial del poder político cual rompecabezas, según los intereses emergentes del grupo gobernante.

A raíz de la contundente contradicción entre la nueva carta magna y el devenir de la actuación del poder público nacional en esta materia, se reactivaron las discusiones académicas⁴ para poner en negro sobre blanco las estrategias y los instrumentos destinados a concentrar de nuevo, en manos del presidente de la república, las decisiones que rigen al país. Pero ¿qué hay de particular en esta nueva etapa de concentración del poder? ¿Para qué le ha servido a la élite gobernante manipular la distribución territorial del poder político?

Los indicios sugieren que esta nueva etapa de centralización en Venezuela tiene un cariz distinto. En el pasado durante los gobiernos autoritarios la estrategia fue retirar las competencias correspondientes a los niveles de gobierno inferiores al nacional, mientras que en los gobiernos democráticos la misma simplemente fue no conceder a éstos nuevas atribuciones. Ahora, durante el período 1999-2015 las evidencias ponen de manifiesto un proceso de re-centralización que va más allá del mero control político y aproxima al Estado venezolano a los linderos del totalitarismo.

Abordar esta cuestión y dar sustento a tal afirmación constituye el centro de atención de este estudio desarrollado a partir de un enfoque interpretativista, que gira la mirada hacia las motivaciones y su contexto político en tanto que factores, tan importantes y de necesaria consideración, como lo son las estrategias y los medios empleados durante el proceso.

Para dar cuenta de los resultados obtenidos, este artículo se ha estructurado en tres apartados. El primero, destinado tanto a informar sobre la perspectiva teórica con base en la cual se analizó la relación: distribución territorial del poder político/tipo de Estado/tipo de dominación política, como a explicitar la estrategia empleada para llegar a comprender el nuevo proceso de recentralización del poder. El segundo, centrado en describir las motivaciones detrás de la manipulación de la distribución territorial del poder en el país entre 1999-2015, su contexto político, así como las estrategias y los medios implementados. Y el tercero, enfocado en la descripción de los resultados de tal manipulación y su utilidad para implementar una dominación política autoritaria con tilde totalitario.

³ Año en que se produjo un golpe de Estado contra el presidente Hugo Chávez Frías (12 abril).

⁴ Consultar al respecto a Rachadell (2006) y Olivares *et al.* (2010).

II. PRECISIONES CONCEPTUALES Y METODOLÓGICAS

Afirmar que en Venezuela entre 1999-2015 se ha manipulado la distribución del poder político para hacerla útil a los fines de la instauración de un Estado autoritario que se aproxima al totalitarismo, pasa primero por referir el marco conceptual desde el cual se hizo el análisis y por explicar el procedimiento que lo sustentó.

Las interrogantes que surgen al respecto son: ¿qué representa la distribución territorial del poder político para el Estado? ¿Por qué varía la misma entre el Estado de derecho, el Estado autoritario y el totalitario? ¿Cuáles son sus características esenciales en cada uno? ¿Cómo se pueden estudiar esas características en un caso específico? A continuación, las respuestas a estas cuestiones.

1. SOBRE LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER, LA FORMA DE ESTADO Y EL TIPO DE DOMINACIÓN POLÍTICA

La distribución territorial del poder político (DTPP) es uno de los mecanismos a través de los cuales el Estado controla *su* territorio, pues este le es útil para: estructurar espacialmente el poder político, controlar el acceso y el ejercicio de tal poder y organizar la participación ciudadana en los asuntos públicos.

Como mecanismo de control territorial, la DTPP tiene su fundamento en la potestad del Estado decidir quién o qué ejerce el poder, y sobre quiénes o qué⁵. Se afirma, pues, que su razón de ser es el control de la relación poder político-territorio.

En su seno, el binomio centralización/descentralización del poder es un punto focal. En el primer caso porque implica su retención en un centro único de decisión, y en el segundo porque reviste su dispersión entre múltiples agentes y a diversas escalas territoriales siguiendo el principio de subsidiariedad. Lo que se pone en juego entre una y otra: la democracia eficiente.

Para el Estado de derecho, la descentralización política a) sirve de contrapeso al poder central, pues la distribución de competencias implica el desplazamiento del poder hacia autoridades que diversifican los sujetos facultados para tomar decisiones (Nogueira, 1985); b) hace posible una gobernación más concertada y también más eficiente (Brewer-Carías, 2009); c) amplía el campo de la democracia por medio de la participación (Caballero, 1998), y d) brinda

⁵ Esta competencia deriva de los derechos territoriales que ostenta el Estado y que lo faculta, entre otros, a controlar la propiedad privada y su aprovechamiento, el movimiento fronterizo

a la gestión pública una flexibilidad y una capacidad de adaptación a las particularidades sociales, económicas y políticas de los territorios que, «[...] lejos de romper la unidad nacional, la afianzan, pues las configuraciones territoriales se diseñan y refuerzan para solucionar los problemas que acarrea la diversidad [...] permite una reconfiguración de la unidad, no sobre la base de la homogeneidad, sino sobre la de la negociación y la diferencia» (Suel, 2013: 314).

En el escenario contrario, el de la centralización, la toma de decisiones descansa en pocos actores que conforman un vértice de poder dentro del Gobierno nacional. La ciudadanía goza de escasos escenarios para manifestarse y se da mayor cabida a decisiones ajustadas al criterio de quien ostenta el poder. Ello debilita la legitimidad y facilita el control de los instrumentos de acción del Estado por parte de un grupo que puede actuar, además, sin un contrapeso que evite arbitrariedades y el peligro de caer en la obediencia a la persona.

Lo anterior permite entrever que entre la descentralización y la centralización media una cuestión de voluntad política. El motivo es que la primera se materializa cuando existe la convicción de que solo se logrará un ejercicio más democrático del gobierno, si se reserva para el *centro* aquello que es de estricto interés nacional y se otorgan a los niveles gubernamentales más cercanos a la población: poder de decisión y capacidad gestora. Bajo esta perspectiva, la descentralización efectiva no depende únicamente de las estrategias, los instrumentos y los recursos más pertinentes, sino también del convencimiento y la disposición de quienes ostentan el poder de concederlo a otros agentes para que tomen partido en las decisiones. De allí que en esencia sea contraria a los intereses del autoritarismo y, por extensión, a los del totalitarismo⁶.

Para el Estado autoritario, entendido como aquel sustentado en un régimen que privilegia la autoridad gubernamental y disminuye de forma más o menos radical el consenso, que concentra el poder político en manos de una persona o grupo, que releva a segundo plano las instituciones de representación y que reduce al mínimo la participación ciudadana (Stoppino, 1998), la centralización es idónea porque permite: a) imponer decisiones dentro de una estructura territorial del poder estrictamente jerárquica, que mantiene la desigualdad; b) limitar a su máxima expresión la libertad de los poderes en los que se divide el sistema político, y c) destruir el pluralismo o en todo caso reducirlo, siempre y cuando no interfiera con el poder del líder o de la élite

⁶ En este caso no se afirma que un sistema centralizado es siempre autoritario o totalitario. Solo se destaca que sus características conforman un escenario favorable para ambos.

gobernante. Y todo esto con base en una justificación no carente de cuestionamientos: la *supuesta* garantía de la seguridad y de la unidad nacional.

Los regímenes «electorales autoritarios» descritos por Schedler, son un ejemplo significativo de lo anterior. Según el autor, aun cuando en tales regímenes —entre los cuales refiere a Venezuela— se enarbolan las instituciones «liberal-democráticas» propias del Estado de derecho actual y se celebran elecciones multipartidarias en todos los niveles político-administrativos, se «[...] compensan estas concesiones formales con controles significativos. Si bien renuncian a acabar con las instituciones representativas [...] se especializan en su manipulación» (2010: 137). ¿Por qué? Porque «los gobernantes autoritarios no pueden tolerar la autonomía institucional genuina, siempre lucharán por restringir y contener sus propias creaciones institucionales para asegurarse de que los organismos y procedimientos nominalmente democráticos permanezcan autoritarios en esencia» (*id.*). De allí, v. gr., la necesidad de instaurar «capas de gobierno territoriales en forma jerárquica» que terminan asegurando el control por parte del centro.

Sobre esto, el caso del autoritarismo español de Francisco Franco es altamente ilustrativo, pues interpretando la autonomía republicana como un atentado a la integridad territorial del país y al *nuevo Estado*, buscó: a) uniformizar el régimen local y tutelarlos administrativamente; b) cooptar sus autoridades; c) reducir sus ingresos y, d) vaciar sus competencias a favor de la provincia directamente dependiente del centro. A la par, privilegió la desconcentración frente a la descentralización administrativa y fundó, de manea *ad hoc*, numerosas áreas supraprovinciales que llegaron a aproximarse al centenar de divisiones especiales del territorio nacional (Garrido, 2002).

Ahora bien, para el totalitarismo la centralización es más útil aun. En primer lugar, porque su esencia es lo *único*: *un* líder, *una* unidad de mando, *una* ideología para la generación de *un* hombre y *una* realidad nueva, y *un* partido que representa al Estado y no al pueblo (Forti, 2008; Linz, 1978). En segundo lugar, porque permite el control monopólico de las instituciones, la economía, la sociedad y el territorio. En último lugar, porque fortalece el «poder despótico» y el «poder infraestructural», vale decir, la capacidad de tomar decisiones sin negociación, arbitrarias y con garantía de un alcance territorial prácticamente total (Mann, 2007).

Además de centralizar el poder político, el Estado totalitario implementa otra estrategia que se vincula con la DTPP; a saber: la duplicación y multiplicación de organismos que ejercen su poder en numerosas divisiones territoriales, cuyo resultado es una estructura estatal real y otra fantasma (Arendt, 1998).

Según Arendt, en la maquinaria del III Reich coexistieron los organismos de la Administración pública con su equivalente organizado desde el partido nacionalsocialista. Así, p. ej., yuxtapuestos a los estados y a las provincias

establecidas en la Constitución de Weimar, se encontraban las denominadas *Gaue* o regiones administrativas, las unidades territoriales de la SA (*Sturmabteilung*) y las de la SS (*Schutzstaffel*). Caso similar fue el de la Unión Soviética, donde a la par del aparato estatal convivieron el del partido y el del Comisariado del Pueblo para Asuntos Internos o NKVD (*id.*).

Sobre el gobierno del III Reich, Arendt sostiene:

[...] la división consistente y siempre cambiante entre la autoridad real secreta y la representación abierta y ostensible convertía a la sede real del poder en un misterio por definición [...]. La multiplicación de organismos resultó extremadamente útil para el desplazamiento del poder; cuanto más tiempo, además, permanece en el poder un régimen totalitario mayor es el número de organismos y la posibilidad de puestos exclusivamente dependientes del movimiento, dado que no es suprimido ningún organismo al ser liquidada la autoridad. (*ibid.*: 323-324).

Lo señalado por Arendt básicamente conduce a una conclusión: en materia de DTPP, el totalitarismo da un paso adelante porque, además de centralizar, crea una doble estructura administrativa multiescalar a fin de, por un lado, controlar la estructura *real* y, por el otro, tomar e implementar decisiones fuera del alcance de aquella y sin limitaciones. Una condición básica para la dominación política de tipo autoritario.

En el seno del Estado de derecho, la dominación política tiene su pilar en la ley válida y justa, y constituye el medio legítimo a través del cual, entre otros, se mantiene el orden social y se aseguran el bien común, la cohesión social y el desarrollo humano. Su gran aliado: la descentralización. ¿Y por qué? Porque la descentración la justifica por dos vías: a) la multiplicación de los espacios de participación ciudadana, pues amplía las posibilidades de consenso, contestabilidad, reconocimiento y aquiescencia en torno a decisiones que finalmente regirán la vida y las relaciones de los individuos que conforman la sociedad, y b) la diversificación de los actores políticos, ya que abre el abanico de criterios e intereses a considerar, y se *armonizan* las cuotas y el juego de poder entre quienes intervienen en las decisiones.

Por el contrario, para el Estado autoritario o totalitario la dominación política representa un medio de subordinación cuyo fundamento es la fuerza, el capricho, la desmesura, la subjetividad, la inequidad (Pavón, 1992) o, en todo caso, la ley injusta⁷. En estos, su esencia subyace en una relación

⁷ De acuerdo con Legaz, la misma legalidad tiene un principio que la legitima ya que debe «[...] contribuir a la libertad real del hombre emancipándole de la presión del Estado omnipotente, pero también de las fuerzas sociales más poderosas del mismo

mando-obediencia dirigida más a la coacción *per se* que al aseguramiento de la libertad, la justicia y la dignidad humana. Su nicho por excelencia es la centralización y, por extensión, el control absoluto del sistema social, económico y territorial.

Dado esto, tanto el Estado autoritario como el totalitario encuentran en la DTPP un mecanismo altamente efectivo para la dominación política sin contención y, en su manipulación, un medio estratégico para convertir la relación poder político-territorio en un rompecabezas que se arma, desarma y rearma según los intereses imperantes en la élite gobernante y las relaciones de poder en juego (Salas-Bourgoin, 2016).

Comparando las características de este mecanismo en el Estado de derecho —considerado como el *deber ser*— con las que el mismo evidencia en los Estados autoritarios y totalitarios, se tiene la tabla 1.

Por lo expuesto en la referida tabla, la decisión de distribuir o concentrar territorialmente el poder dentro de un sistema político y además de la forma de hacerlo, pasan por el tamiz de las motivaciones finales de quienes rigen los destinos de un país: gestionar o controlar, dominar políticamente en un escenario de legitimidad o en uno de represión.

2. SOBRE LA ESTRATEGIA METODOLÓGICA PARA ESTUDIAR LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER Y SU MANIPULACIÓN CON FINES AUTORITARIOS

Lo expuesto pone sobre la mesa de discusión un aspecto medular: estudiar un proceso de descentralización o de recentralización para detectar detalles como los descritos en la tabla 1 requiere el abordaje pormenorizado de tres elementos: las motivaciones que lo impulsan, los medios que se disponen para su desarrollo y las acciones que se acometen para su materialización⁸. Todo lo cual lleva al plano de la interpretación-comprensión el análisis de la materia.

Adicionalmente, si bien las motivaciones y los medios se ponen de manifiesto a través del ordenamiento jurídico y de los planes de desarrollo, su sentido más acabado se trasluce en el discurso y el contexto político que le arropa. Por tal razón, a la tríada anterior se unen dos elementos adicionales:

Estado cuando este, frente a ellas, recae en un inexplicable *laissez faire*» (1958: 21). En este sentido, una ley injusta se caracteriza, entre otros, por: a) ser contraria al bien común y/o inicua; b) exceder las facultades reconocidas al legislador, y c) no responder a los procedimientos establecidos o ser inconstitucionales (Pavón, 1992).

⁸ Dada la amplitud de acciones ejecutadas en esta materia durante el período estudiado, en esta publicación únicamente se hará referencia a las motivaciones y los medios. Sin embargo, es de señalar que las mismas se estudiaron con detalle en la tesis doctoral.

Tabla 1. *Comparación del deber ser y el es de la distribución territorial del poder político en los Estados autoritarios y totalitarios*

	Deber ser de la distribución territorial del poder político (Estado de Derecho)	Distribución territorial del poder político en los estados autoritarios/totalitarios
Función	Organizar y regular el ejercicio del poder político en el territorio, con miras a establecer un esquema de gobernanación multisectorial, multiescalar y multiactores, acercando el poder al ciudadano y multiplicando los centros de decisión.	Organizar y controlar el ejercicio del poder político en el territorio, para concentrar el poder en el líder o grupo de poder, coaptar los centros de decisión, reducir los espacios de participación y potenciar dos ventajas: la toma de decisiones sin necesidad de negociación y un máximo alcance territorial.
Medio por excelencia	Descentralización	Centralización
Estrategia	Transferencia de competencias y recursos que redundan en capacidad de gestión <i>subnacional</i> , conservando únicamente para el centro las competencias que son de interés nacional. Multiplicación, en número, de las unidades político-administrativas más cercanas a la población (municipios, comarcas, provincias, entre otras). Leyes legítimas y coherentes con el modelo territorial de Estado dispuesto en la Constitución política que, sin antinomias, delimitan competencias entre los distintos niveles político-administrativos, definen fuentes de recursos financieros, disponen mecanismos de coordinación y cooperación, y precisan los medios de participación ciudadana.	Reversión de competencias otorgadas a los niveles político-administrativos inferiores. Reducción de recursos financieros para menoscabar la capacidad de gestión. Multiplicación, a diversas escalas, de unidades territoriales de gestión únicamente dependientes del <i>centro</i> , para asegurar la <i>línea de mando</i> . Leyes arbitrarias que definen las competencias entre los niveles político-administrativos, sus límites, las fuentes de recursos financieros y los medios de participación ciudadana, según los intereses emergentes del líder o del grupo de poder. Carecen de legitimidad y son sometidas a una intensa dinámica de modificación, precisamente por lo cambiante de las motivaciones.
Fundamentos		.../...

.../... <i>Deber ser de la distribución territorial del poder político (Estado de Derecho)</i>	Distribución territorial del poder político en los estados autoritarios/totalitarios
<p>Carece de mecanismos de tutela política ilegales. Por ende, respeta la libertad de decisión otorgada por la Constitución política a las autoridades directamente electas.</p> <p>Regula y organiza el funcionamiento de la Administración pública, de manera que no se produzca una duplicación de organismos con las mismas funciones, actuando en el mismo ámbito administrativo y al mismo tiempo.</p> <p>Asegura el efectivo y libre ejercicio de la participación ciudadana a través de la diversificación de sus mecanismos, de la ampliación de su ámbito de actuación, de la garantía de su legitimidad y de una vinculación efectiva con el nivel de gobierno más próximo a la escala local.</p>	<p>Amplía y diversifica los mecanismos de tutela política sin fundamento en la ley válida.</p> <p>Puede multiplicar y diversificar los individuos investidos de autoridad, pero todos son directamente dependientes del líder y del partido. Las decisiones se emiten desde un centro de poder y, desde allí, se aplican sin verificar su adecuación a la realidad imperante.</p> <p>Crea organismos para cumplir funciones similares, en el mismo ámbito administrativo y al mismo tiempo, únicamente dependientes del <i>centro</i>, generando estructuras de gobierno paralelas.</p> <p>Incorpora progresivamente nuevas autoridades de libre nombramiento y remoción.</p> <p>Captura la participación ciudadana mediante el partido o los organismos y entes estatales, a fin de asegurar la aquiescencia política.</p> <p>Debilita financieramente la administración pública <i>subnacional</i>, para que la capacidad de gestión se reserve al centro y la sociedad dependa de este.</p>
<p>Otras características relevantes</p>	

Nota: las características descritas en esta tabla fueron comprobadas mediante el análisis político empírico del caso venezolano, durante el período 1999-2015.

Fuente: elaboración propia a partir de Salas-Bourgoin (2019).

conocer lo que se *dice* y el escenario en el que se *dice*, pues permite encontrar incoherencias en la tríada referida. Una cualidad muy arraigada en el autoritarismo y el totalitarismo.

Como el propósito final de esta investigación fue desvelar las particulares del proceso de recentralización del poder en Venezuela entre 1999 y 2015⁹ y la utilidad de manipular la DTPP para instaurar un sistema de dominación autoritaria en el país con tilde totalitario, se realizó un estudio sincrónico y diacrónico de la tríada en cuestión. Ello significó su abordaje tanto desde la perspectiva de su evolución como de su concurrencia en el tiempo, tomando como base cuatro fuentes: ordenamiento jurídico, planes de desarrollo económico y social, discurso y contexto político.

Del ordenamiento jurídico se seleccionaron veinticuatro leyes sancionadas¹⁰ entre 2000 y 2015 (véanse figuras 1 y 2). De ese número, diecisiete corresponden a leyes orgánicas, de las cuales cuatro son decretos leyes¹¹, y siete a leyes especiales de las que una constituye un decreto ley. Adicionalmente, se analizó un reglamento de ley orgánica y un decreto presidencial.

Ese conjunto de instrumentos se sometió a un proceso de interpretación de contenidos siguiendo los criterios básicos de la visión hermenéutica del análisis jurídico, a saber: gramatical, sistemático, histórico y teleológico (Sanjinez, 2014).

Por su parte, los planes de desarrollo considerados fueron cuatro: Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 2001-2007 (Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela, 2001); Plan Nacional de Desarrollo Regional, 2001-2007 (Ministerio de Planificación y Desarrollo, 2001); Primer Plan Socialista, 2007-2013 (Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela, 2007), y Segundo Plan Socialista 2013-2019 (Asamblea Nacional, 2013). El punto focal de revisión: el rol de los Gobiernos estatales y municipales en la consecución de los objetivos y metas planteados.

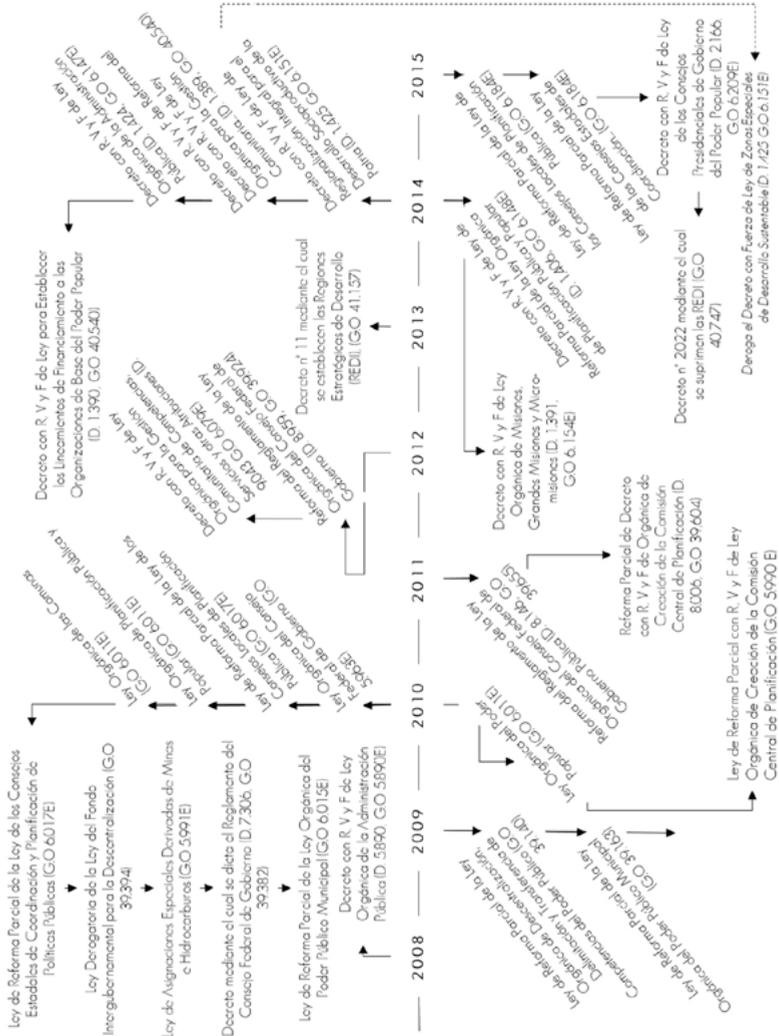
En materia de discursos presidenciales, la labor estuvo concentrada en identificar los fundamentos de su contenido y la percepción-valoración tanto de la descentralización como de la forma de ejercer el poder en el territorio. Del amplio universo de discursos presidenciales correspondientes al período estudiado, se seleccionaron las alocuciones del presidente Chávez y, muy en especial:

⁹ El estudio se circunscribió a este período por dos razones: a) 1999 es el año en el que se aprobó una nueva Constitución, y b) 2015 es el último año en el que la AN pudo legislar sin la anulación permanente de sus actos por parte de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

¹⁰ Este número incluye leyes *nuevas*, leyes derogadas y leyes reformadas.

¹¹ Esta figura corresponde a las leyes formuladas y sancionadas por el presidente de la República mediante habilitación para legislar. Su denominación general: *decreto con rango y valor de fuerza de ley*. Sin embargo, en lo sucesivo se denominarán *decreto ley*.

Figura 2. Evolución del ordenamiento jurídico que regula la distribución territorial del poder político en Venezuela, 2008-2015



Fuente: Salas-Bourgoin, 2019.

«El nuevo mapa estratégico» (Chávez, 2004), «Poder popular: alma de la democracia revolucionaria» (Chávez, 2007a) y «Golpe de timón» (Chávez, 2012).

Lo anterior se complementó con la revisión del *Libro azul* (Chávez, 2013) y de diversos análisis de contenido hechos por especialistas al discurso del presidente Chávez. Asimismo, con el análisis del proyecto de reforma constitucional propuesto por aquel en 2007, pero rechazado mediante referéndum aprobatorio celebrado el mismo año.

Finalmente, el contexto político se obtuvo de una reconstrucción cronológica de sucesos acaecidos durante el período de estudio, que denotaran un actuar de la Administración pública nacional (APN) discordante con el ordenamiento jurídico imperante, pero consonante con el discurso.

III. MANIPULACIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER POLÍTICO EN VENEZUELA (1999-2015), SUS MOTIVACIONES Y ESTRATEGIAS

De acuerdo con los resultados de la investigación, las estrategias empleadas para manipular la DTPP que dispusiera la CRBV son especialmente cuatro: a) la modificación sistemática del ordenamiento jurídico que desarrolla lo constitucionalmente establecido al respecto; b) la captura de la participación ciudadana; c) la tergiversación de las políticas de desarrollo regional, y d) la reducción de la capacidad financiera de las entidades federales y municipios. Ahora bien ¿cuáles fueron sus motivaciones y sus medios?

Si bien los motivos que condujeron a modificar la distribución territorial del poder político en Venezuela se exponen *oficialmente* en el conjunto de leyes que la rigen, el estudio permitió reconocer en la DTPP un sistema de motivaciones aparentes y reales. Las primeras se exponen en los objetivos que persigue cada ley y cada plan de desarrollo económico y social, mientras que las segundas se revelan, primero, en las inconsistencias entre los objetivos de las leyes y su articulado, y segundo, al analizar la percepción que mantuvo el presidente Chávez durante todo su gobierno sobre a) la descentralización y su poder como primer mandatario nacional; b) sobre las bases del socialismo del siglo XXI, y c) el proyecto de reforma constitucional que él propusiera en 2007.

Sobre la descentralización, él mismo sostuvo en su discurso (Chávez, 2004) lo siguiente:

[...] tratando de conocer de dónde venían las decisiones, nos dimos cuenta de que el llamado proceso de descentralización —tal como lo diseñaron y lo pusieron en marcha aquí en la IV República— fue parte de la estrategia de debilitamiento del Estado nacional. (Harnecker, 2005: párr. 359).

Se trata toda una estrategia mundial [...]. Toda una gran estrategia de debilitamiento del Poder Nacional, de la unidad nacional [...]. A mí nunca me ha gustado ni siquiera la palabra descentralización, ¿saben por qué?, porque me suena a descabezamiento, descabezar, quitar la cabeza, descentrar, quitar el centro, y todo requiere un centro [...] (*ibid.*: párr. 361).

De igual forma, su percepción del poder conferido a través del cargo de primer mandatario nacional fue expuesto en ese discurso. Al respecto señaló:

Y voy a hacer una exigencia. Aunque no puedo destituir a alcaldes ni a gobernadores, sí puedo hacer otras cosas, ¿no? Quiero que sepan que en esta nueva etapa el que está conmigo, está conmigo, el que no está conmigo está contra mí (*ibid.*: párr. 9).

El que no se sienta verdaderamente consustanciado con este proyecto revolucionario, dígalo, sea gobernador, sea alcalde o lo que sea y asuma las consecuencias [...] (*ibid.*: párr. 10).

Sobre el socialismo del siglo XXI vale referir la publicación *Ideologías: máscaras del poder? Debatendo el socialismo del siglo XXI* (Magdaleno, 2009), en la cual diversos autores pusieron de manifiesto características importantes de este *pensamiento* para el tema que aquí se aborda. Entre ellos Blanco, quien concluye que el mismo no es capaz de admitir pluralismo político, ni institucional ni administrativo, porque todo recae en la figura del presidente de la república, y Mascareño, quien afirma que en este no hay lugar para la representación política porque gobernaciones, alcaldías, consejos legislativos de estado y concejos municipales se consideran obstáculos para la revolución.

Se suma a lo anterior la referencia más importante en el seno de las motivaciones que sustentan la manipulación aquí señalada: el Proyecto de Reforma Constitucional (Chávez, 2007b), ya que su contenido evidencia tres condiciones medulares de la DTPP en el Estado autoritario y totalitario: a) ajuste de la estructura espacial del poder político, así como de los medios para regular su acceso y su ejercicio, a los intereses del presidente; b) creación de una doble Administración pública, y c) captura de la participación ciudadana mediante el poder popular (PP).

En el referido proyecto se proponía, entre otros aspectos: a) modificar la división político-territorial del país e incluir unidades político-administrativas creadas directamente por el presidente de la república y regidas por autoridades de libre nombramiento y remoción por su parte¹²; b) sustituir al

¹² A saber, estas eran: provincias federales, territorios federales y comunales, ciudades federales y comunas (art. 156 de la propuesta).

municipio como unidad política primaria de la organización territorial nacional, por la comuna (art. 16 del proyecto); c) adicionar a los tres niveles político-administrativos, el PP como aquel ejercido por los «[...] consejos comunales, los consejos obreros, los consejos de campesinos, los consejos estudiantiles y otros entes que señale la ley» (art. 136 de la propuesta de modificación), no derivado del sufragio (art. 156, núm. 35 del proyecto), pero sí *deudor* del poder público nacional; c) reorganizar la estructura de la APN en dos categorías: tradicional o burocrática y las misiones (art. 141 del proyecto); d) reservar al Poder Nacional y, en especial, al presidente, la ordenación y gestión de la totalidad del territorio venezolano (art. 156), y e) incluir a los territorios federales, municipios federales, comunas y comunidades en el reparto del situado constitucional (art. 158 de la propuesta).

Para finalizar, es de señalar que el proyecto planteaba sustituir la descentralización como política nacional para profundizar la democracia, por el deber del Estado de promover la participación protagónica del pueblo y de transferirle competencias a los fines de construir la democracia socialista (art. 158 del proyecto de reforma). A esto se suma que proponía suplantarse al alcalde como máxima autoridad del municipio, elegible y revocable por votación universal, libre, directa y secreta (CRBV, art. 184), por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas del PP, la cual «[...] en tal virtud designa y revoca a los órganos del Poder Comunal [...] y otros entes políticos-territoriales que se conformen en la ciudad [...]» (art. 184 del proyecto de reforma).

Bajo esta específica *paleta* de motivaciones se implementaron las estrategias que se describen a continuación.

1. MODIFICACIÓN DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO QUE DESARROLLA LO ESTABLECIDO CONSTITUCIONALMENTE RESPECTO A LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER POLÍTICO

Como era de esperar, a raíz de la CRBV se inició un proceso de adecuación del ordenamiento jurídico nacional. Sin embargo, con el tiempo, el mismo dejó de tenerla como norte y pasó a atender las iniciativas e intereses siempre cambiantes del proyecto político del presidente Chávez. No en balde se le habilitó en el año 2007 para que, por un período de 18 meses —toda vez resultara victorioso el sí en el referéndum aprobatorio de su proyecto de reforma constitucional— él mismo pudiera ajustar las leyes al contenido de la nueva carta fundamental. Al final de ese año, el proyecto de reforma no se aprobó, pero se mantuvo la habilitación y, a partir de esta el presidente Chávez sancionó dentro del período concedido 59 decretos leyes teniendo como referencia a aquel.

Específicamente en el caso del ordenamiento jurídico abordado en este estudio, las reformas se iniciaron en el año 2000 y, entre este y 2015 se hicieron: diez reformas parciales de leyes orgánicas, de las cuales dos corresponden a decreto ley; tres reformas parciales de leyes especiales, y dos reformas parciales de reglamento de ley orgánica.

El tiempo promedio de reforma de estos instrumentos, sin diferenciación de su rango, fue 3,8 años, es decir, cada tres años y nueve meses aproximadamente una de las normas que desarrollaban lo relativo a la DTPP o que incidían en esta, era sometida a reforma parcial. El lapso de tiempo más corto fue de cuatro meses¹³, mientras que el más largo fue de nueve años¹⁴ (Salas-Bourgoin, 2019).

Múltiples y diversos fueron los cambios. No obstante, cuatro materias resultaron medulares: a) el régimen municipal; b) la descentralización y transferencia de competencias; c) la organización y estructuración de la APN, y d) la planificación del desarrollo.

En materia de régimen municipal las modificaciones apuntaron hacia el debilitamiento del municipio, ya que afectaron negativamente su autonomía política y su *pertinencia* para gestionar la vida local. Tres de sus resultados más destacados fueron: a) la desaparición de cualquier forma de vinculación municipio-participación ciudadana; b) la sustitución de la Junta Parroquial, de elección libre, universal, directa y secreta, por la Junta Parroquial Comunal, con representantes seleccionados mediante elecciones de segundo grado por parte de los voceros de las comunas, y c) la conversión de la comuna en entidad local de carácter especial, no sometida al régimen municipal y dotada de poderes propios.

En el caso de la descentralización y la transferencia de competencias, las modificaciones permitieron: a) centralizar el proceso de descentralización; b) canalizar la participación ciudadana exclusivamente en las instancias del PP, y c) hacer de sus organizaciones las únicas potencialmente receptoras de competencias y servicios.

Lo primero fue producto de la conversión de la Secretaría del Consejo Federal de Gobierno (SCFG) en *servicio inspector* del Poder Nacional en lo atinente a la descentralización y transferencia de competencias y servicios, desde los estados y municipios hacia las organizaciones del PP, obviando el hecho de que ello es una facultad autónoma de las entidades político-territoriales, según los arts. 165 y 184 de la CRBV ¿Cómo se hizo esto? Mediante el

¹³ Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal de 2005.

¹⁴ Decreto con rango, valor y fuerza de ley orgánica de planificación pública y popular de 2014.

reglamento de la ley orgánica que regula el órgano (RLOCFG) que estipula, en su art. 9, la obligación de los estados y municipios de remitir anualmente a la referida secretaría, planes de transferencia de competencia y servicios.

A lo anterior se vincula otro hecho. Por lo dispuesto en el «Decreto de Ley Orgánica para la gestión comunitaria de competencias, servicios y otras atribuciones» de 2014, aun cuando las entidades federales y municipales son las que transfieren servicios, bienes, actividades y recursos, las mismas no tienen ninguna relación con los sujetos de transferencia pues estos, en coordinación con los órganos de planificación centralizada, crearán las estructuras organizativas internas necesarias para darle cumplimiento a los objetivos de la misma (art. 9). Adicionalmente, solo rendirán cuenta al Consejo Federal de Gobierno (art. 26). Pero ¿cuáles son esos sujetos de transferencia? Según los arts. 6 y 27 del referido decreto-ley, los mismos pueden ser una empresa comunal bajo régimen de propiedad social directa u otra forma legítima de organización del PP.

La preferencia por organizaciones como las anteriores tiene una razón específica: mediante el numeral 5 del art. 8 de la Ley Orgánica del Poder Popular (LOPP), únicamente será considerada comunidad organizada la «[...] organización social de base articulada con una instancia del Poder Popular debidamente reconocida por la ley y registrada en el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana». Así y en adelante, cada ley que hiciera referencia a «comunidad organizada» o a «movimientos y organizaciones sociales» estaría haciendo alusión a las organizaciones del PP.

En materia de organización y estructura de la APN, debe tenerse en cuenta que si bien el art. 156, numeral 32 de la CRBV, dispone que es competencia del Poder Nacional legislar, entre otras, sobre la organización y funcionamiento de sus órganos y que, en consecuencia, tal labor corresponde a la Asamblea Nacional (AN) (art. 187 *ejusdem*), desde 2001 la ley orgánica que regula la materia ha sido formulada y aprobada exclusivamente por el presidente de la república mediante habilitaciones¹⁵.

Lo anterior sirvió de escenario perfecto para la creación de órganos superiores no contemplados en la Constitución, vicepresidencias sectoriales, autoridades regionales, misiones, así como jefes de Gobierno bajo la dirección de

¹⁵ A esto se suma que, de acuerdo con el art. 236, numeral 20 de la CRBV, el presidente tiene la competencia de fijar el número, organización y competencia de los ministerios y otros organismos de la Administración pública nacional. En este sentido, desde que se aprobara la nueva carta fundamental, todo lo referente a los órganos y entes centralizados y descentralizados ha estado en manos del primer mandatario nacional.

Tabla 2. *Evolución de la organización de la Administración pública nacional, según la ley orgánica que la rige en 1999, 2001 y 2014*

LOAP, 1999		LOAP, 2001		LOAP, 2014	
Órganos Superiores (Art. 19)	Otros órganos (Art. 19)	Órganos Superiores de Dirección (Art. 45)	Órganos Superiores de Consulta (Art. 45)	Órganos Superiores de Consulta (Art. 44)	Superior de Supervisión y Control de la Planificación Centralizada
Presidente de la república	Viceministros	Presidente de la república	Procuraduría General de la República	Presidente de la república	Comisión Central de Planificación (art. 60)
Consejo de Ministros	Consejos nacionales	Vicepresidente ejecutivo	Consejo de Estado	Vicepresidente ejecutivo	Comisiones presidenciales (art. 73)
Ministros	Comisiones presidenciales	Consejo de Ministros	Consejo de Defensa de la Nación	Consejo de Ministros	Autoridades únicas de área (art. 74)
Ministros de Estado	Autoridades únicas de área	Ministros	Gabinetes sectoriales	Vicepresidentes sectoriales	Oficinas nacionales (art. 77)
	Oficinas nacionales	Viceministros	Gabinetes ministeriales	Ministros	
				Viceministros	
				Jefes de Gobierno	
				Autoridades regionales	

Fuente: elaboración propia.

autoridades de libre nombramiento y remoción por su parte. El resultado fue un proceso de *agigantamiento del centro* que permitió, dado el último Decreto de Ley Orgánica de la Administración Pública (2014), que el nivel central evolucionara desde 1999 hasta ese año, de la manera como se muestra en la tabla 2.

Destaca de esto que, si bien en la CRBV no figuran las misiones como parte del Poder Nacional, el señalado decreto-ley (art. 15) las incorporó de la manera como se pretendió en el proyecto de reforma constitucional: como una estructura paralela a la *burocrática* o tradicional, con el agregado de que cumplen funciones similares a los ministerios; además, bajo una gestión escasamente transparente¹⁶, con recursos asignados directa y arbitrariamente por el presidente.

Cierra este círculo de modificaciones lo relativo a la planificación del desarrollo, cuyos rasgos característicos son su centralización y la captura de los órganos de planificación estatal y municipal por parte de las instancias del PP.

La centralización de la planificación tuvo como punto de partida el Decreto de Ley Orgánica de Creación de la Comisión Central de Planificación (2007), cuyo contenido contravenía el principio descentralizador presente en el entonces vigente Decreto de Ley Orgánica de Planificación (2001). Mediante aquel decreto, el presidente Chávez creó un órgano superior no contemplado en la CRBV, útil para impulsar la transición hacia un modelo integrado de planificación centralizada (art. 2) y para controlar la planificación en todas sus escalas y en todos los ámbitos de la vida venezolana: economía nacional, ciencia, tecnología, seguridad y defensa, cultura, educación y los demás que él mismo fijara (art. 3 *ejusdem*). Una característica resaltante de tal comisión, aún presente en la APN, es que duplica parte de las funciones del ministerio con competencia en la materia.

Para finalizar, vale explicitar como mecanismo adicional para controlar la planificación, la captura de los consejos estatales y locales de planificación por parte de las instancias del PP. En esto, la estrategia fue suprimir, mediante la modificación de las leyes especiales dictadas al respecto en 2002, la amplia diversidad de representantes sociales considerados para conformar sus plenarios para sustituirlos exclusivamente por las instancias del PP, tal y como se muestra en las tablas 3 y 4.

¹⁶ De 16 despachos ministeriales existentes en 1999 se pasó a 31 en 2016, y de 4 misiones en 2003 se pasó a aproximadamente 42 en 2014. De hecho, no es posible contabilizar con certeza el número de misiones existentes y operativas, sus inversiones y sus resultados.

Tabla 3. *Variación de la composición de los consejos locales de Planificación Pública (CLPP) según su respectiva ley de 2002 y 2010*

Conformación del CLPP, 2002 (Art. 3)	Conformación del CLPP, 2010 (Art. 6)
Un presidente(a), que será el alcalde(sa)	El alcalde o alcaldesa
Concejales(as) del municipio	Concejales(las) del municipio
Presidentes(as) de las juntas parroquiales	Presidentes(as) de las juntas parroquiales comunales
Representantes de organizaciones vecinales de las parroquias y el o los representantes, por sectores, de las organizaciones de la sociedad organizada (donde los hubiere)	Un consejero(a) por cada Consejo de Planificación Comunal
	Un consejero(a) por cada parroquia del municipio, electo(a) por los voceros(as) de los consejos comunales de la respectiva parroquia
	Un consejero(a) por cada uno de los movimientos y organizaciones sociales existentes en el municipio de campesinos, trabajadores, juventud, intelectuales, pescadores, deportistas, mujeres, cultores y de indígenas (donde los hubiere)

Nota: el término «movimientos y organizaciones sociales» se refiere a las instancias del PP.

Fuente: Salas-Bourgoin (2019).

Tabla 4. *Variación de la composición de los consejos estatales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (CEPCPP) según su respectiva ley de 2002 y 2010*

Conformación del CEPCPP, 2002 (Art. 6)	Conformación del CEPCPP, 2010 (Art. 6)
Gobernador(a), quien lo presidirá	Gobernador(a), quien lo presidirá
Alcaldes(as) de los municipios que formen parte del estado	Alcaldes(as) de los municipios que formen parte del estado
Directores(as) estatales de los ministerios que tengan asiento en el estado	Directores(as) estatales de los ministerios que tengan asiento en el estado

.../...

.../...

Conformación del CEPCPP, 2002 (Art. 6)	Conformación del CEPCPP, 2010 (Art. 6)
Una representación de la Asamblea Nacional...	Una representación de la Asamblea Nacional...
Una representación del Consejo Legislativo Estatal...	Una representación del Consejo Legislativo Estatal...
Una representación de los concejales de los municipios del Estado...	Una representación de los concejales de los municipios del Estado...
Una representación de la comunidad organizada de ámbito estatal, de acuerdo con la siguiente composición: a) un representante de las organizaciones empresariales; b) un representante de las organizaciones sindicales de trabajadores; c) un representante de las organizaciones campesinas; d) un representante de la comunidad universitaria; e) un representante de las organizaciones de defensa del medio ambiente y del patrimonio histórico cultural; f) una representación de las organizaciones vecinales....	Una representación de la comunidad organizada de ámbito estatal, elegida de entre entidades, con personalidad jurídica (Consejo Comunal o Comuna), que lleven al menos un año desarrollando su actividad, de acuerdo con la siguiente composición: a) un representante de las organizaciones empresariales; b) un representante de las organizaciones sindicales de trabajadores; c) un representante de las organizaciones campesinas; d) un representante de la comunidad universitaria; e) un representante de las organizaciones de defensa del medio ambiente y del patrimonio histórico cultural; f) una representación de las organizaciones vecinales...
Un representante de las comunidades y pueblos indígenas en los estados donde los hubiere.	Un representante de las comunidades y pueblos indígenas en los estados donde los hubiere.

Nota: véase la nota anterior (tabla 3).

Fuente: Salas-Bourgoin (2019).

2. RESPECTO A LA CAPTURA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Aun cuando la CRBV se refiere a la participación ciudadana de forma genérica al emplear el término «comunidad organizada» y dispone que para su ejercicio en lo político, en lo social y en lo económico, la ley establecerá las condiciones que regirán el funcionamiento de los diferentes medios de participación (art. 70), la AN de mayoría oficialista aprobó en 2010 un conjunto

de leyes orgánicas que, antes de regular tales condiciones, constriñeron la participación ciudadana a las instancias del PP.

Lo anterior es relevante por lo siguiente:

- como se explicará en lo sucesivo, las instancias del PP dependen económicamente de los recursos asignados por órganos y entes del Poder Nacional, siguiendo criterios técnico-políticos no especificados en el ordenamiento jurídico aplicable;
- a diferencia del antiguo Reglamento Parcial núm. 1 (1990) de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989), relativo a la Participación Ciudadana de la Comunidad, ninguna ley que regula el funcionamiento del PP prohíbe que sus titulares o sus actividades estén vinculadas a tendencias político-partidistas. En realidad es todo lo contrario, pues según el art. 6 de la Ley Orgánica de las Comunas (LOC), las mismas tienen como propósito la edificación del «Estado Comunal» y el tránsito hacia la sociedad socialista y, de acuerdo con el numeral 1, del art. 7 de la LOPP, el PP tiene como propósito la consolidación de «la democracia protagónica revolucionaria» y la «construcción de la sociedad socialista». Todo ello, consustancial con el proyecto político del presidente Chávez rechazado en el referéndum aprobatorio de 2007;
- del conjunto de leyes interpretadas para este estudio, el 20,69% no garantizan el derecho de libre participación y el 18,92% no garantiza el derecho de libertad de asociación para participar porque se circunscriben únicamente al PP (Salas-Bourgoin, 2019) y, finalmente,
- la comuna, de acuerdo con la LOC, es una instancia del PP que goza de poderes propios de la misma forma que los estados y los municipios. Por lo tanto, y a la luz de su propósito, de sus fuentes de financiamiento y de su potencial adhesión político-partidista, es altamente susceptible de funcionar como un brazo ejecutor del proyecto político del presidente, de la misma manera que todas las instancias del PP.

El PP fue una iniciativa *bandera* del proyecto político del presidente Chávez. Su origen se encuentra en «los cinco motores de la revolución», específicamente en el *quinto motor* («explosión del poder popular»), y sobre este él mismo señaló: «Concentraríamos todo el esfuerzo político, económico y social para ir transitando el camino hacia ciudades comunales donde no hagan falta juntas parroquiales, alcaldías y consejos municipales, sino poder comunal. Habría que sembrarlo en la constitución.» (Chávez, 2007a: 17).

La relación del PP con la DTPP radica en lo siguiente: dado que el proyecto de reforma constitucional no fue aprobado por la población, el PP es

inconstitucional. Si a esto se suma que su funcionamiento no es autónomo, que es la única representación *legal* de las comunidades ante los órganos de deliberación y que sus instancias son las únicas habilitadas para recibir transferencias de competencias y servicios, entonces la participación ciudadana en Venezuela, en todas sus escalas, está al servicio del proyecto político del presidente de la república.

3. SOBRE LA TERGIVERSACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO REGIONAL

Desde 1960, la política regional venezolana ha tenido como fin la disminución de las divergencias regionales, la integración nacional y el desarrollo de las regiones administrativas que conforman el territorio venezolano, y tanto su contenido como la delimitación de las unidades regionales han sido una competencia del presidente de la república. Sin embargo, después que se rechazara el proyecto de reforma constitucional, su coherencia se ha relajado ¿Por qué? Porque se ha destinado a crear diversas unidades territoriales con base en criterios de delimitación poco claros, para dar lugar a autoridades de libre nombramiento y remoción por parte de aquel, con competencias para controlar la gestión de los gobernados y los alcaldes.

A partir de 1969 el país se dividió en regiones administrativas como únicas unidades para el diseño de políticas regionales y de desarrollo regional. A raíz del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, 2001-2007, a estas se sumaron las zonas especiales de desarrollo sustentable (ZEDES)¹⁷ y, en adelante, comenzaron a crearse múltiples unidades mediante diversos instrumentos normativos, con un único hilo conector: el presidente como su creador y administrador.

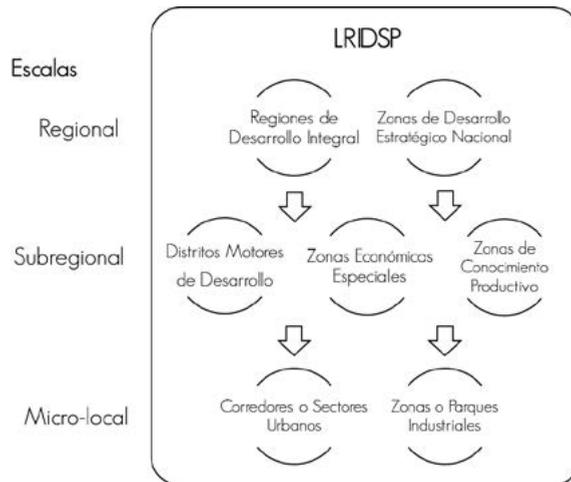
En 2010, y siguiendo la línea del proyecto de reforma constitucional, la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno facultó al presidente para crear distritos motores de desarrollo y su reglamento (RLOCFG) le concedió la facultad crear otras seis unidades. Adicionalmente, en ese mismo año y a través de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (LOPPP), la comuna y el consejo comunal se convirtieron en unidades espaciales susceptibles de planificación.

Tres años después, el presidente Nicolás Maduro creó mediante Decreto Presidencial núm. 11 las regiones estratégicas de desarrollo integral (REDI), las cuales —con un total de 6 unidades— pasaron a ser dirigidas por miembros del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV). Más tarde, en 2014,

¹⁷ Derogadas en 2006.

este decreto fue derogado por el Decreto de Ley de Regionalización Integral para el Desarrollo Socioprodutivo de la Patria (LRIDSP), del cual derivaron siete unidades territoriales de planificación y gestión. Como resultado, el territorio nacional podía ser dividido en las unidades representadas en la figura 3.

Figura 3. *Unidades territoriales de planificación y gestión según instrumento normativo*

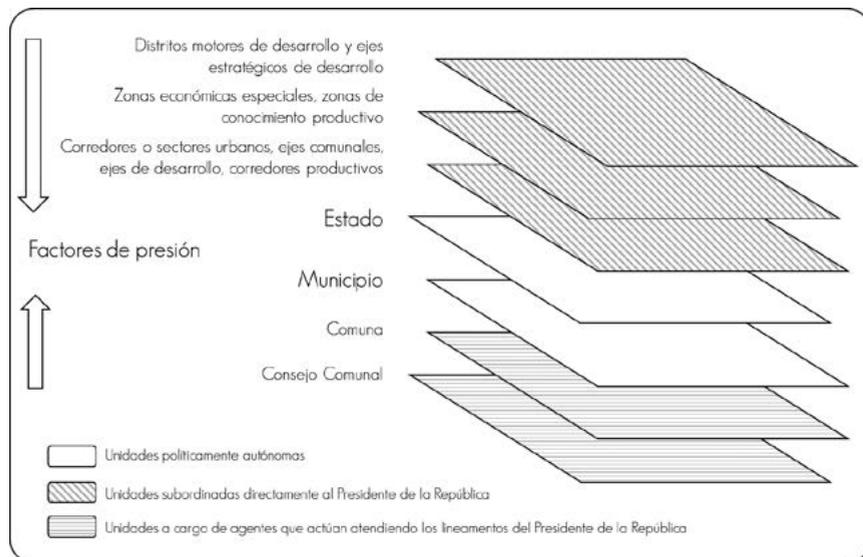


Fuente: Salas-Bourgoin (2019).

Teniendo en consideración lo dispuesto por la LOPPP y la LRIDSP, se tiene un sistema territorial con fines de planificación sustentado en cinco niveles escalares: regional, subregional, estatal, municipal y microlocal, con once unidades territoriales distintas, de las cuales siete dependen directamente del presidente de la República, dos están a cargo de agentes que actúan atendiendo sus lineamientos (comunidades y consejos comunales) y solo dos son autónomas (entidades federales y municipios).

Sea o no favorable este sistema para una planificación regional efectiva, en su conjunto sirve como estructura de tutela política que presiona a las unidades autónomas, desde *arriba* y desde *abajo*. La razón es que los estados y los municipios deben atender tanto los lineamientos de planificación de escala superior (nacional, regional y subregional) como los de escala inferior (comunal y consejo comunal). La figura 4, resume gráficamente lo aquí expuesto.

Figura 4. Factores de presión sobre las entidades federales y los municipios en tanto que unidades autónomas de gestión



Fuente: Salas-Bourgoin (2019).

4. RESPECTO A LA REDUCCIÓN DE LA CAPACIDAD FINANCIERA DE LAS ENTIDADES FEDERALES Y MUNICIPIOS

La reducción de la capacidad financiera de estados y municipios es el último eslabón que completa la cadena de estrategias dispuestas para manipular la DTPP en Venezuela. Ello se debe a que ha permitido hacer inoperantes estos niveles de gestión por carencia de recursos.

Tres son los mecanismos para distribuir territorialmente los recursos públicos en el país: el situado constitucional (SC), el fondo de compensación interterritorial (FCI) y las asignaciones especiales (AEE). El primero se asigna exclusivamente a estados y municipios, mientras que el segundo y el tercero incluyen a los consejos comunales en proporción superior a lo dispuesto para el municipio.

Previo a la CRBV, los tres mecanismos referidos existían y únicamente se destinaban a estados y municipios atendiendo criterios específicos que aseguraran su equitativa distribución. A raíz de CRBV y de las sistemáticas modificaciones de los instrumentos normativos el FCI sustituyó al antiguo fondo intergubernamental para la descentralización (FIDES), mientras que las asignaciones especiales, que previo a 2010 se distribuían bajo un esquema taxativamente dispuesto, pasaron a asignarse según criterios técnicos-políticos libremente establecidos por la Secretaría del Consejo Federal de Gobierno.

A partir de esto, el esquema de distribución de recursos experimentó la evolución que se muestra en la tabla 4. Esta evolución fue debilitando financieramente a las entidades político-territoriales frente a los consejos comunales, hasta el punto de afectar directamente el cumplimiento de sus cometidos, con un agregado: las condiciones establecidas para otorgarles recursos del FCI y AEE coartan su autonomía política, pues su asignación se supedita a la evaluación y decisión de la referida secretaría, aun cuando las solicitudes deriven de planes de desarrollo previamente aprobados.

Así, la distribución y asignación de recursos públicos en Venezuela se emplea para mantener un esquema de subordinación de las entidades político-territoriales al Poder Nacional; en concreto, de aquellas a cargo de autoridades no adeptas al partido del presidente.

Tabla 4. *Variación temporal en % de la distribución de recursos públicos entre las entidades político-territoriales y los consejos comunales, según diferentes leyes, 1961-2010*

	SC, CRBV 1999	2000		2006			2010	
		FIDES	AEE	FIDES	FIDES Remanentes	AEE ³	AEE Remanentes	FCI
Estados	20 máx.	60	100 ¹	42	30	4	30	37 ⁴
Municipios	20 mín.	40	40 ²	28	20	28	20	28 ⁴
Consejos comunales	—	—	—	30	50	30	50	35 ⁵

¹ Del 25 % de lo recaudado por concepto de tributos contemplados en las leyes de hidrocarburos y minas.

² De lo asignado al estado al que pertenece.

³ Del 25 % de lo recaudado por concepto de tributos contemplados en las leyes de hidrocarburos y minas.

⁴ Del 65 % del 15 % de lo recaudado a razón de IVA.

⁵ Del 15 % de lo recaudado a razón de IVA.

Fuente: elaboración propia.

IV. RESULTADOS DE LA MANIPULACIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER POLÍTICO Y SU UTILIDAD PARA LA DOMINACIÓN AUTORITARIA EN VENEZUELA

Lo expuesto conduce a una afirmación: la DTPP en la Venezuela del período 1999-2015 se ha alejado progresivamente del sistema federal descentralizado

contemplado en la CRBV, para acercarse a uno de tipo presidencialista que se autorrefuerza y que presenta características similares a la que experimentaron los regímenes totalitarios del siglo xx.

Si bien la Constitución incluye disposiciones que no son estrictamente consonantes con la esencia del sistema federal descentralizado, a esto se sumó una AN que antes que velar por los intereses y la autonomía de los estados, aprobó leyes que menoscabaron no solo sus competencias, su autonomía política y sus fuentes de recursos financieros, sino también afectaron negativamente a los municipios. Por su parte, el presidente hizo otro tanto al sancionar decretos leyes a la medida de su proyecto político.

Bajo el argumento de devolverle al pueblo *la soberanía originaria*, el Ejecutivo nacional y la AN:

- Han capturado la participación ciudadana mediante el PP, para asegurar la aquiescencia política y disponer de un brazo de acción a escala microlocal.
- Han otorgado a las organizaciones del PP facultades que no pueden manejar de forma autónoma ni con garantía de eficiencia en el uso de los recursos públicos ni de calidad en las prestaciones. A expensas de esto, excluye a cualquier organización social no alineada con el mismo y pone en riesgo la gestión de los asuntos de interés general.
- Han cercado los espacios de participación al PP. La ciudadanía no perteneciente a un consejo comunal o a una comuna, p. ej., no encuentra lugar en los órganos de planificación a ninguna escala y sus organizaciones no pueden ser acreedoras de recursos públicos para el desarrollo de proyectos de beneficio colectivo.
- Han interpretado de forma maniquea la descentralización de servicios hacia las comunidades, contenida en la CRBV, para vaciar de competencias a los estados y a los municipios.
- Han implementado un sistema de tutela política sobre gobernadores y alcaldes, mediante órganos que fungen como servicios inspectores a cargo de la APN¹⁸.

A la par, el Poder Nacional no ha descentralizado ninguna de sus competencias ni ha mostrado interés en ello. Antes bien, mediante el ordenamiento jurídico la AN configuró un esquema de gobierno centralizado con una creciente multiplicación de sujetos investidos de autoridad y subordinados al

¹⁸ Consejo Federal de Gobierno, Comisión Central de Planificación y autoridades regionales.

presidente de la república, con poder de decisión tanto en los estados como en los municipios. Adicionalmente, ha retirado competencias a los estados que le son exclusivas por disposición constitucional¹⁹.

¿Qué es lo que pone de manifiesto lo anterior? El poder autoritario detrás de la DTPP.

En primer lugar, sus fundamentos se construyeron con base en una propuesta de reforma constitucional rechazada y contraviniendo el art. constitucional 345. En segundo lugar, su fundamento legal es francamente contradictorio con la Constitución y está cargado de los elementos discursivos del propio presidente. En último lugar, prácticamente frente a cada recurso de nulidad por inconstitucionalidad que diferentes actores públicos y privados introdujeron ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia para anular las leyes o decretos ley aquí estudiados, esta decidió «sin lugar», en particular desde 2004 cuando se hizo pública y notoriamente adepta a aquel (Salas-Bourgoin, 2019).

¿Cuál fue el resultado? Un sistema de gobierno macrocefálico de subordinación política. Uno que materializó la advertencia que hiciera el presidente Chávez en 2004: «Aunque no puedo destituir a alcaldes ni a gobernadores, sí puedo hacer otras cosas ¿no?».

Entre las cosas que pudo hacer se pueden señalar: a) disponer 3 sistemas distintos de división territorial para la gestión del desarrollo: el de la CRBV, el del PP y el de la regionalización administrativa; b) condicionar los recursos financieros y la gestión de las entidades federales y los municipios a su ajuste a intereses centrales; c) desvincular absolutamente al PP de los niveles estatal y municipal; d) trasladar una parte importante de los recursos financieros de los municipios hacia los consejos comunales; e) convertir en mayoría, dentro de los órganos de planificación estatal y municipal, a los representantes del PP, coartando cualquier espacio para otros actores; f) crear nuevos órganos superiores a los que están sujetas la gestión estatal y municipal; g) duplicar y multiplicar órganos públicos que cumplen funciones iguales en el mismo ámbito administrativo y, al mismo tiempo, a cargo de autoridades de libre nombramiento y remoción.

V. CONCLUSIONES

Amén del Estado federal descentralizado consagrado en la CRBV, el actual ordenamiento jurídico que rige la DTPP en el país da lugar a un sistema

¹⁹ Entre estas: la organización de la Policía y la conservación, administración y aprovechamiento de carreteras, autopistas nacionales, puertos y aeropuertos.

jerárquico de gobierno que permite controles de tutela política sobre las entidades federales y sobre los municipios; un sistema que, contrario al principio de subsidiariedad, favorece la confluencia del poder político en el presidente de la república.

Aun cuando la Constitución dispone un gobierno coordinado y colaborativo entre los diferentes niveles del poder público, los nuevos instrumentos normativos no dan cabida ni a la negociación ni al trabajo conjunto. Por el contrario, el andamiaje territorial del poder se muestra como si Venezuela fuera un Estado unitario.

Con el paso del tiempo se han multiplicado los actores investidos de autoridad. No obstante, ello no es reflejo de una mayor democratización o profundización de la descentralización, pues son autoridades pertenecientes al partido de Gobierno y dependientes del *centro*. Son, en todo caso, medios para fortalecer el *poder infraestructural* del Poder Nacional, es decir, recursos para asegurar que las decisiones del presidente alcancen los espacios más *alejados* de aquel.

¿A qué obedeció esto? A la interpretación que diera el presidente Chávez a la descentralización, vale referir, similar a la que mantuviera el general Franco durante su dictadura. Así, antes que poner en riesgo la *unidad del poder*, se crearon y activaron los medios necesarios armar y rearmar territorialmente su distribución territorial.

Lo anterior permeó todos los instrumentos normativos analizados, pues su contenido se fue adecuado a los intereses del presidente en ejercicio, hasta tal punto que se menoscabaron los mismos derechos políticos de los ciudadanos; unos, que no solo implican la participación ciudadana y la posibilidad de elegir y ser elegido, sino también el que se permita a la autoridad electa ejercer libremente sus funciones y conducir su gestión en acuerdo con la población que los eligió.

Considerando esto a la luz de lo señalado por Schedler (2010), se afirma que aunque durante el período de este estudio el Gobierno nacional venezolano «concedió mantener las instituciones representativas», en contrapartida las manipuló para mantenerlas bajo su control del siguiente modo: a) creando estructuras de poder paralelas a la constitucionalmente establecida, a la manera del estado nazi y soviético; b) empleando la regionalización administrativa y del reparto de recursos públicos como mecanismos para ampliar el control del poder central sobre estados y municipios; c) multiplicando la unidades territoriales de gestión subordinadas al presidente, para construir «capas de gobierno territoriales en forma jerárquica» tal y como lo hizo el totalitarismo y la dictadura franquista, y d) controlando la participación ciudadana para asegurar la aquiescencia política.

Todo lo anterior es consonancia con la DTPP de un Estado autoritario que se aproxima al totalitarismo. Su resultado más conspicuo es un sistema de

dominación con la exclusión política de la ciudadanía no adepta al proyecto del presidente, la minusvalía de la disidencia política, la reducción al mínimo de la alteridad política, el abuso de poder por parte del presidente, la incapacidad de actuación de autoridades ejecutivas subnacionales directamente electas por la población, y el reforzamiento en el imaginario venezolano de que aquel es el único que puede dar solución a los problemas de la ciudadanía.

La afirmación anterior cobra mayor fuerza cuando se revisan los acontecimientos posteriores al año 2015 en materia de DTPP, pues a raíz de una nueva AN de mayoría opositora al partido de Gobierno, el Ejecutivo nacional convocó en 2017 elecciones para establecer una Asamblea Nacional Constituyente que, desde su instalación hasta la actualidad (2020) no ha propuesto un proyecto de reforma constitucional y cumple funciones legislativas paralelas a la AN electa en 2015. Aunado a esto, debido a que en las elecciones de gobernadores de estado celebradas en el año 2017 resultaron ganadores en algunos de los estados más populosos del país los candidatos de la oposición, el presidente Nicolás Maduro optó por crear la figura de Protector de Estado para aquellos estados *perdidos* —a cargo de miembros del PSUV—, que duplica las funciones del Ejecutivo estatal.

A fin de cuentas, en la Venezuela actual cabe hacerse las siguientes preguntas:

- ¿Quién accede al poder? ¿Los representantes que la ciudadanía elige independiente de su alineación con el presidente de la república o los miembros de su propio partido que asigna estratégicamente en cargos jerárquicamente superiores a gobernadores y alcaldes?
- ¿Mediante qué mecanismos accede al poder? ¿A través de procesos eleccionarios libres, universales, secretos y directos o por medio de designaciones arbitrarias?
- ¿Bajo qué condiciones se accede al poder? ¿Proponiendo proyectos de desarrollo a la medida de las necesidades de cada estado o municipio o alineándose con el Plan de la Patria y el proyecto personal del presidente de la república?
- ¿Quién toma finalmente las decisiones? ¿La ciudadanía? ¿Los gobernadores y alcaldes? ¿Los miembros de los consejos comunales o las comunas? ¿Las autoridades designadas por el presidente?

Con el actual andamiaje legal de la DTPP en Venezuela, la respuesta a las preguntas anteriores es que acceden al poder *real* los miembros del PSUV que manifiestan su franco apoyo al proyecto político del presidente, y lo hacen a través de designaciones arbitrarias. En todo esto quien toma finalmente las decisiones es el presidente de la república.

Para finalizar, hay que recordar que el denominado PP se incorporó a la realidad venezolana como una estructura paralela al Estado social y democrático de derecho y de justicia venezolano, con el fin de constituir un Estado dentro de otro. Y si a esto se suman las denominadas misiones sociales, siempre en expansión, con funciones y fuentes financieras dispuestas discrecionalmente por el presidente, y con una gestión *oscura*, lo que se obtiene es una estructura administrativa fantasma similar a la que alude Arendt al momento de analizar la Alemania nazi y la Unión Soviética estalinista, más aún si se recuerda que, p. ej., en el 2003 el partido de Gobierno creó la Unión Nacional de Trabajadores para contrarrestar la Confederación de Trabajadores de Venezuela.

Dado todo lo expuesto, la actual DTPP en Venezuela permite implementar un tamiz ilegítimo al acceso al poder político y a su ejercicio, manipulando su estructuración espacial.

Bibliografía

- Arendt, H. (1998). *Los orígenes del totalitarismo*. Barcelona: Taurus.
- Bautista, D. (1998). Sistema político y descentralización en Venezuela. En C. Mascarreño (coord.). *Descentralización: gobierno y democracia* (pp. 39-48). Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Blanco, C. (1990). El camino de la descentralización. En COPRE. *La descentralización y las autonomías territoriales. La experiencia internacional* (pp. 5-10). Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Blanco, C. (1993). Las transformaciones del Estado venezolano. En R. de la Cruz (coord.). *Descentralización, gobernabilidad, democracia* (pp. 63-81). Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Brewer-Carías, A. (1980). *Estudios sobre la reforma administrativa*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Brewer-Carías, A. (1999). Visión global del proceso de descentralización. Situación actual del proceso de descentralización en Venezuela. En *Descentralización, presente y futuro* (pp. 20-54). Caracas: Agencia Española de Cooperación Internacional; Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Brewer-Carías, A. (2000). Reflexiones críticas sobre la Constitución de 1999. *Revista de Derecho Público*, 81, 7-21.
- Brewer-Carías, A. (2001). La descentralización política en la Constitución de 1999: federalismo y municipalismo (una reforma insuficiente y regresiva). *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*. Edición en homenaje al Dr. Víctor M. Álvarez, 138, 313-359.
- Brewer-Carías, A. (2009). Reto actual de la descentralización política en Venezuela. En C. Tablante y M. Morales (coords.). *Descentralización versus neocaudillismo* (pp. 181-223). Caracas: Observatorio Internacional para la Democracia y la Descentralización.
- Caballero, M. (1998). La descentralización venezolana: la gran revolución de fin de milenio. En C. Mascarreño (coord.). *Descentralización: gobierno y democracia* (pp. 119-130). Caracas: Universidad Central de Venezuela.

- Chávez, H. (2004). *El nuevo mapa estratégico*. Taller de alto nivel, 12 y 13 de noviembre. Disponible en: <https://bit.ly/2NyKi1G>.
- Chávez, H. (2007a). *Poder Popular: alma de la democracia revolucionaria. Discurso presentado en la juramentación del Consejo Presidencial para la Reforma Constitucional y del Consejo Presidencial del Poder Comunal*. Caracas: Gobierno Bolivariano.
- Chávez, H. (2007b). *Anteproyecto de reforma constitucional presentado por el presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Rafael Chávez Frías*. Disponible en: <https://bit.ly/3aOaLB5>.
- Chávez, H. (2012). *Golpe de timón*. Caracas: Ediciones Correo del Orinoco.
- Chávez, H. (2013). *Libro azul*. Caracas: Ediciones Correo del Orinoco.
- Forti, S. (2008). *El totalitarismo: trayectoria de una idea límite*. Barcelona: Herder.
- Garrido, C. (2002). El regionalismo «funcional» del régimen de Franco. *Revista de Estudios Políticos*, 115, 111-127.
- Harnecker, M. (2005). Intervenciones del presidente de la república Hugo Chávez en el taller de alto nivel El Nuevo Mapa Estratégico. Disponible en: <https://bit.ly/3qQauTi>.
- Legaz, L. (1958). Legalidad y legitimidad. *Revista de Estudios Políticos*, 101, 5-24.
- Linz, J. (1978). Una interpretación de los regímenes autoritarios. *Revista de Sociología*, 8, 11-26. Disponible en: <https://doi.org/10.5565/rev/papers/v8n0.987>.
- Magdaleno, J. (2009). *Ideologías: ¿máscaras del poder? Debatendo el «socialismo del siglo XXI»*. Caracas: El Nacional.
- Mann, M. (2007). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. En C. Acuña (comp). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros. Disponible en: <https://bit.ly/3pmpzf3>.
- Ministerio de Planificación y Desarrollo (2001). *Plan Nacional de Desarrollo Regional, 2001-2007*. Caracas: Ministerio de Planificación y Desarrollo. Disponible en: <https://bit.ly/2YfWJkP>.
- Nogueira, H. (1985). El Estado unitario, los procesos de descentralización regional y el Estado federal. *Revista Eure*, 12 (34-35), 135-143. Disponible en: <https://bit.ly/3dHFUbu>.
- Olivares, J., D'Elia, Y. y Cabezas, F. (2010). *En defensa de la descentralización*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales; CONVITE, A.C.
- Pavón, N. (1992). Derecho de resistencia y tiranía. En *Anales del Seminario de Metafísica*, número extraordinario en Homenaje a S. Sábade (pp. 682-707). Disponible en: <https://bit.ly/37HWKmN>.
- Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela (2001). *Líneas generales del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2001-2007*. Disponible en: <https://bit.ly/2YhStkJ>.
- Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela (2007). *Proyecto nacional «Simón Bolívar. Primer Plan Socialista de la Nación (PPSN) Desarrollo Económico y Social de Nación, 2007-2013»*. Disponible en: <https://bit.ly/2YgVwK7>.
- Rachadell, M. (2006). La descentralización del poder en Venezuela. *Provincia*, 16, 199-282.
- Rachadell, M. (2007). *Socialismo del Siglo XXI. Análisis de la reforma constitucional propuesta por el presidente Chávez en agosto de 2007*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

- Salas-Bourgoin, M. (2016). Dinámica territorial del poder político en la Venezuela contemporánea (1961-2013). En *Cuadernos de Geografía, Revista Colombiana de Geografía*, 25 (1), 95-109. Disponible en: <https://doi.org/10.15446/rcdg.v25n1.52592>.
- Salas-Bourgoin, M. (2019). *El control territorial como recurso de dominación política y su uso con fines autoritarios* [tesis doctoral inédita]. Universidad de Los Andes.
- Sanjinez, J. (2014). *Lógica enunciativa aplicada al derecho e interpretación, argumentación y actividad jurisdiccional*. Lima: Universidad Nacional José Faustino Sánchez Carrión.
- Schedler, A. (2010). La última línea de defensa del autoritarismo. *Journal of Democracy en Español*, 21 (1), 135-147.
- Stoppino, M. (1998). Autoritarismo. En N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino (comps.). *Diccionario de política* (pp. 94-104). Brasilia: Universidade de Brasilia.
- Suelt, V. (2013). Un nuevo paradigma del Estado unitario: la asimetría territorial y los esquemas de coordinación. *Universitas*, 127, 309-339.

Anexo legislativo

- Asamblea Nacional (2013). Plan de la Patria, Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación (2013-2019). *Gaceta Oficial*, núm. 6118 extraordinario, 4-12-2013. Disponible en: www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2013/09/ley_plan_patria.pdf.
- Asamblea Nacional (2010). Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas. *Gaceta Oficial de la República*, núm. 6017, extraordinario, del 30-12-2010.
- Asamblea Nacional (2010). Ley de los Consejos Locales de Planificación. *Gaceta Oficial de la República*, núm. 6017, extraordinario, 30-12-2010.
- Asamblea Nacional (2010). Ley Orgánica del Poder Popular. *Gaceta Oficial de la República*, núm. 6011, extraordinario, 21-12-2010.
- Asamblea Nacional (2010). Ley Orgánica de las Comunas. *Gaceta Oficial de la República*, núm. 6011, extraordinario, 21-12-2010.
- Asamblea Nacional (2002). Ley de los Consejo Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas. *Gaceta Oficial de la República*, núm. 37 509, 20-8-2002.
- Asamblea Nacional (2002). Ley de los Consejo Locales de Planificación Pública. *Gaceta Oficial de la República*, núm. 37 463, 12-6-2002.
- Asamblea Constituyente (1999). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. *Gaceta Oficial de la República*, núm. 36 860, 30-12-1999.
- Congreso Nacional (1989). Ley Orgánica de Régimen Municipal. *Gaceta Oficial de la República*, núm. 4109, extraordinario, 15-6-1989.
- Presidente de la República (2014). Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular. Decreto núm. 1406. *Gaceta Oficial de la República*, núm. 6148, extraordinario, 18-11-2014.
- Presidente de la República (2014). Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica. Decreto núm. 1424. *Gaceta Oficial de la República*, núm. 6147, extraordinario, 17-11-2014.
- Presidente de la República (2014). Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras Atribuciones. Decreto núm. 1389. *Gaceta Oficial de la República*, núm. 40 540, 13-11-2014.

- Presidente de la República (2014). Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Regionalización Integral para el Desarrollo Socioproductivo de la Patria. Decreto núm. 1425. *Gaceta Oficial de la República*, núm. 6151, extraordinario, 18-11-2014.
- Presidente de la República (2013). Decreto núm. 11 mediante el cual se establecen la Regiones Estratégicas de Desarrollo Integral (REDI) que en él se especifican. *Gaceta Oficial de la República*, núm. 41 157, 30-4-2013.
- Presidente de la República (2012). Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno. Decreto núm. 8959. *Gaceta Oficial de la República*, núm. 39 924, 17-5-2012.
- Presidente de la República (2007). Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Creación de la Comisión Central de Planificación. Decreto núm. 5384. *Gaceta Oficial de la República*, núm. 5841, extraordinario, 22-6-2007.
- Presidente de la República (2001). Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de Planificación. Decreto núm. 1528. *Gaceta Oficial de la República*, núm. 5554, extraordinario, 13-11-2001.
- Presidente de la República (1990). Reglamento Parcial núm. 1, relativo a la Participación Ciudadana de la Comunidad. Decreto núm. 1297. *Gaceta Oficial de la República*, núm. 5398, extraordinario, 26-10-1990.

EL GOLPE QUE NO FUE. LA ÚLTIMA CRISIS ESTATAL BOLIVIANA Y LOS LÍMITES DEL CONCEPTO DE GOLPE DE ESTADO

The coup that wasn't. The last Bolivian state crisis and the limits of the concept of Coup d'État

FRANZ XAVIER BARRIOS SUVELZA

Universidad de Erfurt

franz.barrios_suvelza@uni-erfurt.de

Cómo citar/Citation

Barrios Suvelza, F. X. (2021).

El golpe que no fue. La última crisis estatal boliviana y los límites del concepto de golpe de Estado.

Revista de Estudios Políticos, 191, 185-214.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.191.07>

Resumen

A raíz de los acontecimientos en Bolivia referidos a la renuncia del Presidente Evo Morales a fines de 2019, se ha desatado una polémica internacional sobre si lo sucedido puede catalogarse como un golpe de Estado. El artículo devela por qué, independientemente de las inclinaciones subjetivas del observador, no cabe calificar lo sucedido en Bolivia como un golpe de Estado. Se revela que el insatisfactorio desempeño descriptivo de dichos acontecimientos es atribuible no sólo a cierta desidia analítica, sino a que el concepto mismo de golpe de Estado puede haber encontrado sus propios límites cognitivos. Para superar estos límites el artículo propone ampliar el esquema convencional trifásico (blanco/perpetrador/táctica) de abordaje conceptual de golpe de Estado mediante la incorporación de la variable del orden legal parcial referido al régimen político. Como un golpe supone por definición el quebrantamiento de dicho orden, se sugiere usar el concepto de reencauzamiento de Estado en caso de que la remoción anormal de un mandatario coincida con que dicho orden haya estado quebrado de antemano.

Palabras clave

Crisis constitucional; golpe de Estado; autoritarismo; régimen político; teoría del Estado; constitucionalismo latinoamericano.

Abstract

In the light of the events in Bolivia referring to the ousting of President Morales towards the end of 2019, a huge international polemic emerged as to whether the accurate description of these events was a coup d'État. This article concludes that, independently of personal inclinations, to opt for the coup d'État variant is misleading. The analytical problems faced with the Bolivian case seem to stem not only from the hasty way in which scholars dealt with the facts behind the events, but also from the fact that the very coup concept may have reached its own cognitive limits. In order to overcome these limits the article expands the conventional threefold scheme (target/perpetrators/tactic) for defining a coup by adding the variable of the partial legal order concerning the political regime of the country. Given that definitionally the concept of a coup d'État implies the breaking of this order, it is argued to use the concept of restoration of the state instead of coup, if the anormal disruption of a president's period coincides with the fact that the mentioned order was already broken.

Keywords

Constitutional crisis; coup d'État; authoritarianism; political regime; state theory; Latin American constitutionalism.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. BREVE CONTEXTUALIZACIÓN DEL CASO BOLIVIANO: 1. Divergentes posiciones sobre si hubo golpe. III. LOS DILEMAS TEÓRICO-CONCEPTUALES DEL CONCEPTO DE GOLPE DE ESTADO: 1. Una primera aproximación al concepto de orden legal parcial. 2. Las definiciones convencionales de golpe y el OLP. 3. Hacia una extensión de los atributos que definen golpe de Estado. 4. Distinguir revueltas de palacio y precisar la composición del OLP. IV. DEL GOLPE DE ESTADO AL REENCAUZAMIENTO DE ESTADO: 1. Naturaleza del reencauzamiento de Estado y sus parámetros de plausibilidad. 2. Vías alternativas a la idea del reencauzamiento de Estado. 3. El reencauzamiento de Estado si se sustituyó el orden quebrado. 4. El reencauzamiento de Estado cuando son órganos legales los que participan del quiebre. 5. El reencauzamiento de Estado cuando pesa la inercia conceptual o se aduce politización del concepto. Indiferencia frente a autodescripciones y problemas de aplicabilidad a lo autocrático. V. LA APLICACIÓN DEL NUEVO CONCEPTO AL CASO CONCRETO: 1. Bolivia como referente del reencauzamiento de Estado. 2. Pruebas adicionales de que no hubo golpe. 3. La prueba final. VI. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN¹

Si bien los golpes de Estado se han vuelto una técnica menos usada para la disrupción anómala de un mandatario, ello no ha impedido que el término de golpe se expanda. Esto ha sido concomitante a un estiramiento conceptual con costos cognitivos y políticos (Marsteintredet y Malamud, 2019). La deposición de Evo Morales a fines de 2019 en Bolivia ha confirmado el temor de Marsteintredet y Malamud de que los analistas siguen propensos a usar el término golpe casi por reflejo. Adjetivar el sustantivo *golpe* tampoco ha mejorado su capacidad descriptiva (*ibid.*: 17). Si bien el diagnóstico de estos autores es acertado, su trabajo ha dejado cabos sueltos debido a que respetan determinados convencionalismos en el tratamiento del concepto de golpe de Estado. Tomando como ilustración el caso boliviano, este artículo busca avanzar en la crítica al relajamiento de dicho concepto. Para ello, se opta por la estrategia de *precisión* que es una de las tres que Collier y Levitsky (1997: 437) proponen contra el estiramiento

¹ El autor agradece a los evaluadores de la REP, a Jonas Wolff por facilitar a tiempo su último trabajo sobre el tema aquí tratado y a Isabel Mercado por dar acceso a una fuente bibliográfica relevante.

conceptual. Eso desemboca en expandir, con la variable del *orden legal parcial*² (OLP), la estructura trifásica (perpetradores/objetivo/táctica) corrientemente usada para definir golpe (Marsteintredet y Malamud, 2019: 2, 8, 9). Este OLP apunta al conjunto de reglas que regulan el régimen político, especialmente la salida y entrada al puesto máximo del Ejecutivo. El OLP no solo ha sido una variable subteorizada, sino subvaluada en la definición de golpe de Estado. Aclarando su naturaleza y jerarquizándola en la conceptualización de golpe, sienta las bases para entrever por qué no cuadra describir como golpe lo que pasó en Bolivia a fines del 2019.

Sobre esta base se introduce seguidamente un concepto que evite el sobreuso del término golpe y describa mejor experiencias como la boliviana. Si bien un nuevo término tiene riesgos, sucede que «nuevas formas [...] de remociones de mandato» (*ibid.*: 16, *italicas mías*) no siempre se dejan capturar con conceptos establecidos. Hay autores que cuestionan si el concepto de golpe sigue siendo apropiado para describir cualquier «cambio no agendado de gobierno» (Pitts *et al.*, 2016: 344). Si se llegara a la conclusión de que un golpe, además de implicar una remoción ilegal de un mandatario, conlleva la quiebra del más genérico OLP, ¿qué sentido tiene llamar golpe a una remoción que además de ser probablemente legal no encontró un OLP que quebrar debido a que este pudo haber sido quebrado antes que la remoción tuviera lugar? En tal caso, se sugiere emplear el concepto de *reencauzamiento de Estado* en lugar del de golpe de Estado. O si se prefiere el léxico clásico, se hablaría de un *remboitement d'État* en lugar de un *coup d'État*.

Tanto la expansión de atributos para definir golpe, como la introducción de un concepto para evitar el sobreuso del concepto de golpe, divergen de lo que viene elaborando la academia, pero mantienen vínculos con ella para garantizar la acumulación de conocimiento. Más allá de un mejor diagnóstico del caso analizado, un réditto general del ejercicio propuesto redundaría en un incremento de la precisión del concepto de golpe y en obstaculizar su uso político o ideológico (Marsteintredet y Malamud, 2019: 16). El artículo comienza recapitulando los acontecimientos en Bolivia. Luego se sustenta conceptualmente tanto la dilucidación de los rasgos centrales del OLP, como la estrategia de una expansión en las variables definitorias de golpe. Seguidamente se introduce el concepto *reencauzamiento de Estado* como alternativo a golpe para describir peculiares realidades. La penúltima sección vuelve al caso boliviano para probar el nuevo concepto. El artículo cierra con conclusiones.

² Se toma este término de Kelsen (1949: 304, 373), usado originalmente para describir la diferenciación territorial del orden legal del Estado. El Estado contiene varios órdenes legales parciales. Aquí, el OLP es aquel referido al régimen político.

II. BREVE CONTEXTUALIZACIÓN DEL CASO BOLIVIANO

La renuncia de Evo Morales el 10 de noviembre de 2019 representa una hendidura para Bolivia. Baste recordar que luego que este asumiera el poder en 2006, presentó la reforma total constitucional consumada en 2009, que él patrocinó, como el cierre de la república nacida en 1825 y el nacimiento de una nueva entidad³. Esta aspiración se correspondía con un entusiasmo rupturista que Bolivia vivía en esos días y que se tradujo en apoyo para Evo Morales de inéditas mayorías electorales en la historia del país⁴. En una entrevista que él diera tiempo después de asumir la presidencia, sostuvo que su movimiento político se quedaría quinientos años, como lo habían hecho las élites previas⁵. Luego de catorce años de su ascenso al poder este plan se ha truncado.

La interrupción del mandato de Evo Morales estuvo mediatamente precedida por una pérdida de legitimidad de su Gobierno por corrupción, agotamiento de ingresos fiscales, enfrentamientos con bases indígenas, daño ecológico, un campo competitivo inclinado a favor del oficialismo y un entorno regional políticamente desfavorable (Wolff, 2020; Lehoucq, 2020; Farthing, 2020). Inmediatamente, dicha interrupción estuvo precedida por las cuestionadas elecciones del 20 octubre de 2019, en las que, según datos oficiales, Evo Morales habría obtenido suficientes votos para evitar el balotaje⁶. La interrupción abrupta del conteo de votos el día de la elección (Peralta, 2019: 32) fue el detonante que movilizó a masas ciudadanas durante veintiún días (Carrillo, 2019: 43) por presumirse un fraude. Ante estas presiones, y luego de que la policía nacional se insubordinara primero en la región de Cochabamba el 8 de noviembre de 2019 (Romero, 2019: 77), Evo Morales se abrió a concesiones que, sin embargo, no guardaban paso con el ritmo de radicalización. Ante la inmanejabilidad de las protestas, Evo Morales accedió el 31 de octubre (García, 2019: 88) a que la Organización de Estados Americanos (OEA), cuyos veedores ya habían expresado dudas el mismo día de la elección

³ Ver el preámbulo de la nueva Constitución boliviana aprobada por referéndum el 25 de enero de 2009. Para una valoración desde la perspectiva del nuevo constitucionalismo latinoamericano, véase Barrios-Suvelza (2018).

⁴ 53,74% en 2005; 63,91% en 2009; y 61,01% en 2014. Disponible en: <https://bit.ly/3s1MIEE>.

⁵ «Evo pide quinientos años de movimientos sociales». *El Deber*, 27-12-2016. Disponible en: <https://bit.ly/2NDorfo>.

⁶ Los resultados oficiales finales fueron de 47,08% para Morales y 36,51% para Mesa. Disponible en: <https://bit.ly/3bf1JvX>. Con lo cual tanto el mínimo de votos (40%) como la mínima distancia entre primero y segundo (10%) exigidos por el art. 166/1 de la Constitución boliviana se alcanzaban, librando a Evo Morales del balotaje.

sobre el conteo de votos (Organization of American States, 2019a), hiciera una auditoria sobre el acto electoral. Según Evo Morales, ese informe debió ser entregado el 13 noviembre, pero fue sorprendido, según su propio relato (Morales, 2020: 40), por su publicación el día domingo 10. En dicha auditoria (Organization of American States, 2019b) se habla de irregularidades del proceso electoral y su publicación antecedió ese domingo la conferencia de prensa en la que Evo Morales dimitió⁷.

1. DIVERGENTES POSICIONES SOBRE SI HUBO GOLPE

En esa conferencia Evo Morales mencionó que fue víctima de un «golpe cívico»⁸, omitiendo mencionar lo militar. La cuestión de si hubo golpe se convirtió en debate internacional. Tanto quienes son escépticos sobre la versión del golpe o la niegan (Wolff, 2020: 177; Lehoucq, 2020: 140; Barrios-Suvelza, 2019), como los que la apoyan (Natanson, 2019; Shifter, 2019; Farthing, 2020: 5, 12) presentan argumentos plausibles. Quienes rechazan la versión del golpe (p. ej. Lehoucq, pero no así Barrios-Suvelza), pero también quienes la apoyan, suelen centrarse en el rol de los militares. Quienes se inclinan por la hipótesis de que no hubo golpe «militar»⁹, subrayan que ningún militar asumió el poder (p.ej. Lehoucq, 2020: 132), mientras que quienes manejan la hipótesis del golpe, lo hacen basados en que Evo Morales renunció solo después del pronunciamiento militar que le sugirió hacerse a un lado (p. ej. Levitsky, 2019). Las protestas que antecedieron la renuncia de Evo Morales fueron masivas, abarcaron todo el país y fueron soportadas por sectores urbanos, clases medias (Lehoucq, 2020: 137, 138) y sectores populares (Wolff, 2020: 165; Farthing, 2020: 5). Estas protestas han sido calificadas como una «rebelión ciudadana» que condujo a una renuncia voluntaria (Lehoucq, 2020: 131), descartándose así que la causa de esta hubiera sido una acción militar y que el golpe fuera el adecuado descriptor (*ibid.*: 140). Entre quienes sostienen la versión del golpe militar, está quien admite que es posible que los militares no organizaran premeditadamente la caída, pero que «le dieron el empujón final» (Natanson, 2019). Otros encuadran su argumento en un supuesto resurgimiento de la influencia militar en la política

⁷ Si hubo o no fraude sigue siendo motivo de polémica. Para un análisis sistemático, véase Wolff (2020).

⁸ «Cronología de la renuncia de Evo Morales». *El Tiempo*, 10-11-2019. Disponible en: <https://bit.ly/2ZqnJ1k>.

⁹ Parece plausible asumir que Lehoucq rechaza el golpe de Estado como tal, aunque diga que no hubo golpe «militar».

latinoamericana valorando lo sucedido en Bolivia como una corroboración (Levitsky y Murillo, 2019; Natanson, 2019).

En esta polémica hubo quien unió lo académico con un mandato moral de análisis. Así, Levitsky y Murillo (2019), luego de diagnosticar que lo de Bolivia fue un golpe, advierten: «Si los Gobiernos extranjeros eligen un bando en los conflictos de esta región y toleran golpes de Estado que favorecen a sus aliados ideológicos en vez de defender la democracia de manera constante, motivarán un regreso a la violencia y la inestabilidad que los latinoamericanos tanto han luchado por erradicar». En otras palabras, si Gobiernos guiados por inclinaciones ideológicas apoyan la interrupción del mandato de Evo Morales a sabiendas de que se trató de un golpe, le harían un flaco favor a la democracia en esta región. Así puestas las cosas, la apuesta por la democracia obliga a tomar como *la* verdad la versión de golpe de Estado. Si bien estas advertencias pueden ser de algún interés, no hay desperdicio en cuestionarse si lo sucedido fue un golpe, sin que ello implique alentar analíticamente la violencia en América Latina.

III. LOS DILEMAS TEÓRICO-CONCEPTUALES DEL CONCEPTO DE GOLPE DE ESTADO

1. UNA PRIMERA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE ORDEN LEGAL PARCIAL

Lo sucedido en Bolivia revela límites del concepto de golpe de Estado. Indagadas las premisas teóricas que sustentan este concepto y averiguada la medida en que ellas cubren lo sucedido, revela que hablar de golpe de Estado en este caso no convence. Si bien un golpe se patentiza en la interrupción irregular del mandato de un presidente, alude al mismo tiempo a la ruptura del orden legal dirigido a regular la conformación de la dirección política de un Estado. Esta ruptura se asemeja a lo que Bermeo (2016: 6), al referirse al *democratic backsliding*, llamó un «cambio radical y rápido a través de un rango amplio de instituciones» que desemboca en un «derrumbe completo» y conduce «hacia regímenes que son inequívocamente diferentes». Se puede llamar a este conjunto de reglas especiales diseñadas para regular este proceso —incluyendo las de naturaleza constitucional y abarcando las fases previas y posteriores al acto electoral mismo— un orden legal parcial (OLP). Los académicos no siempre han considerado esta faceta en la definición de golpe y cuando lo han hecho suele pasar que se vayan a los extremos. O ven al golpe como variante de revolución y, por tanto, como acto de «anulación del orden legal de la comunidad» (Kelsen, 1949: 117), o lo ven como fuente del reemplazo de un «reino

legal» por otro diferente, del «mismo modo que los eventos sacaron en 1789 a Francia de la monarquía absoluta hacia la república» (Green, 2005: 335). Frente a la posición extrema de Kelsen (1949: 118, mis itálicas) de ver tras un golpe el derrumbe del «orden legal *entero*», Mahmud (1994: 107) sostiene que los «golpes en sociedades postcoloniales [...] no aspiran a la destrucción del orden legal entero, sino solo buscan la usurpación de los puestos políticos». Mahmud acierta al evitar hablar del orden legal «entero» como blanco del golpe y yerra en reducirlo a un acto de usurpación de cargos. Lo que un golpe quiebra es lo que Kelsen (1949: 117, mis itálicas) llamara «*ciertas* normas de significación política preponderante», lo cual se acerca a lo que aquí se llama un OLP, aunque tal golpe, como Kelsen insiste, deje «gran parte del viejo orden legal como válido». Mahmud (1994: 129, mis itálicas), cerrando su polémica con Kelsen (1949: 117) y su idea de que el golpe derrumba «la constitución», concluye que un golpe «típicamente suprime solo aquella *parte* de la constitución que trata de los órganos políticos del Estado; el resto de la constitución y el sistema legal mayor es expresamente dejado en su lugar». Si un golpe de Estado entonces ha de quebrar un OLP —que es menos que toda la constitución pero más que una mera usurpación de cargos—, ¿qué sentido tendría usar este concepto para la interrupción irregular del mandato de Evo Morales si ella coincidió con que el OLP boliviano estaba quebrado de antemano? Parece tener sentido buscar un concepto que, al combinar la interrupción irregular del mandato de un presidente con un OLP previamente quebrado, transmita sin rodeos el advenimiento de un *potencial* proceso de *reparación* de un OLP de antemano quebrado. En vez de un golpe de Estado, se habrá producido un reencauzamiento del mismo.

2. LAS DEFINICIONES CONVENCIONALES DE GOLPE Y EL ORDEN LEGAL PARCIAL

Si bien no es raro que el sentido común conecte la idea de golpe con el quebrantamiento de un orden legal, llama la atención que las definiciones convencionales o no lo mencionen como parámetro decisivo (Rapoport, 1966: 60; Huntington, 1968: 218; Luttwak, 1969: 24; Martínez, 2014: 203; Aksoy *et al.*, 2015: 438; Svulik, 2015: 730; Bermeo, 2016: 6; Marshall y Marshall, 2016: 1), o lo traten pendularmente al proponerse que con el golpe se ambiciona una «transformación profunda de las reglas de juego político» y se afirme seguidamente que el golpe «busca, pura y simplemente, la obtención del poder o la anulación de un adversario político» (González, 2001: 91), aunque, ocasionalmente, este pueda incluso llevar a un «cambio radical en la naturaleza del régimen político» (*ibid.*: 92). Una de las más expandidas definiciones de golpe no menciona al OLP en la lista de parámetros definitorios

(Powell y Thyne, 2011: 250). En ella entran elementos como quién es el que sufre la remoción, cuál es la naturaleza de los perpetradores del golpe y qué táctica ha sido empleada para remover al mandatario. Se complementa que el golpe debe ser algo abierto y no supuesto y que, cuando sea exitoso, se tomará en cuenta un tiempo mínimo de ocupación del mando del país por parte de los perpetradores. En síntesis, un golpe significaría el intento de remover¹⁰ al máximo ejecutivo del Estado por perpetradores provenientes de dentro del aparato estatal bajo el supuesto de que el proceso mismo debe ser ilegal, abierto, no meramente supuesto, y sin que haya necesariamente derramamiento de sangre. Si se quisiera entrever aquí el OLP, la única vía imaginable sería suponerlo implícito en la variable de ilegalidad del acto de remoción. Pero ello es insuficiente sea porque dicha ilegalidad es solo indicación parcial de una avería del OLP o sea porque ella no arrastra de por sí un golpe. El asesinato de un presidente, por ejemplo, que se traduce en una interrupción anómala de un mandato, es ilícita, pero está lejos de sustentar un golpe. El valor inherente de la variable del OLP también se manifiesta cuando se considera que este puede ser quebrado sin que necesariamente medie una interrupción ilegal de un mandato¹¹. Ahora bien, la variable de la ilegalidad del acto de remoción en la definición de golpe ha sido precisada con el tiempo. Como efecto de esta precisión¹² fue posible distinguir el golpe de reemplazos no *programados* de un mandatario que, sin embargo, podían ser legales, como sucede con el *impeachment* (Marsteintredet y Malamud, 2019: 2). Ello aclaró que cuando se habla de una remoción *irregular* o *anómala* aún no se está diciendo que sea ilegal. Así como en su momento se esclareció el papel de la ilegalidad en la definición del golpe, urge ahora dar un paso adicional, elevando la variable OLP como parámetro central de la definición de golpe de Estado.

3. HACIA UNA EXTENSIÓN DE LOS ATRIBUTOS QUE DEFINEN GOLPE DE ESTADO

Si bien es cierto que la estructura trifásica (perpetrador/objetivo/táctica) de la definición de golpe es hoy preponderante, es justo reconocer que no faltaron

¹⁰ Para Powell y Thyne (2011: 252), la asunción real del poder por parte de los perpetradores del golpe juega un rol cuando este es exitoso, aunque conceden que estos pueden tener un interés en el cambio de las personas en el mando del Estado, pero no necesariamente buscar ser ellos mismos los que lo asuman.

¹¹ Donde se aplicaría la teoría del «golpe jurídico de Estado» formulada por Stone-Sweet (2007: 916).

¹² El tema de la ilegalidad aquí referido lo analizan Powell y Thyne (2011) bajo el atributo de «táctica».

señales por tomar en serio algún tipo de dimensión macroinstitucional. Muchas veces estas señales permanecen empero encapsuladas. Así, la definición básica de golpe ofrecida por Marinov y Goemans (2014: 801) parte del patrón trifásico, aunque haga ajustes al dejar caer la idea del golpe como «intento», hable de uso o amenaza de la fuerza en vez de lo ilegal y se focalice en la toma del poder más que en la remoción de una autoridad. Sin embargo, páginas después, estos mismos autores completan esos parámetros con la idea de que golpe implica la «violación de acuerdos constitucionales o convencionales» adoptados en torno a cómo regular el cambio en los puestos directivos del Estado (*ibid.*: 808). Como estos autores distinguen del uso o amenaza de la fuerza el quebrantamiento de tales acuerdos, su complementación es un ejemplo de que un OLP como parámetro no estuvo del todo ausente del debate (Bartelson, 1997: 324; Stone-Sweet, 2007: 917). Sin embargo, no queda claro si las «provisiones constitucionales [...] de cómo se supone que el poder cambia de manos» (Marinov y Goemans, 2014: 808) suponen el régimen político en general o solo se refieren al acto específico de remoción. Lo propio, cuando algunos autores han preguntado con razón si a la luz de lo sucedido desde 2009 con las remociones de mandatarios en Honduras, Paraguay y Brasil, tiene aún sentido hablar de golpe «en ausencia de una *ruptura institucional*» (Pitts *et al.*, 2016: 334, mis itálicas), no ha quedado claro qué significa «institucional». La confusión crece cuando se afirma que un golpe afecta el «Estado de derecho» (Martínez, 2014: 209; Pitts *et al.*, 2016: 344), las «políticas» (Aksoy *et al.*, 2015: 209), el «régimen» (*ibid.*: 428) o incluso el «Estado» (Marsteintredet y Malamud, 2019: 10). En caso de que los autores llegaran a la idea de que lo que se afecta es el régimen, es posible que bajo este no se entienda un conjunto de reglas, sino «el reemplazo de un grupo de elite» (Aksoy *et al.*, 2015: 423). Pero incluso si se superara este escollo y se conectara régimen a un conjunto de reglas, el nuevo dilema es que no queda claro qué tipo de reglas se avizoran. Así, Marsteintredet y Malamud (2019: 2) escriben que el acto ilegal que caracteriza al golpe «también envuelve normalmente la suspensión del orden constitucional». Pero cabe cuestionarse: ¿solo «normalmente»? ¿Implica aquí suspender el orden constitucional desmontarlo en su integridad? ¿Abarca ello también cambios entre subtipos de regímenes o solo aquellos que se dan cuando un régimen pasa a ser otro? Y en caso de que esto se aclarara, ¿no correspondería entonces ampliar con esta variable al vigente canon trifásico de definición de golpe? Mientras Marsteintredet y Malamud (2019: 10) iluminan las dificultades para dirimir cuándo una remoción irregular es ilegal o legal, no contamos con esfuerzo comparable en la academia dedicada al golpe para distinguir entre ilegalidad e inconstitucionalidad, o entre orden constitucional y OLP.

4. DISTINGUIR REVUELTAS DE PALACIO Y PRECISAR LA COMPOSICIÓN DEL ORDEN LEGAL PARCIAL

La incorporación del OLP genera de entrada dos efectos analíticos. El primero tiene que ver con criticar a quienes (Huntington, 1968: 201; Martínez, 2014; Derpanopoulos *et al.*, 2016: 1) llaman golpe lo que en realidad son interrupciones irregulares de mandato de un presidente en el sentido de un recambio de persona —o, si se prefiere, de este y las elites (González, 2001: 92) que lo acompañan— sin impacto sobre el OLP propiamente dicho. En lugar de ello conviene distinguir entre la *víctima* de un golpe (el Gobierno o el mandatario) del *blanco* del mismo (el OLP). Cuando la «salida irregular» (Marinov y Goemans, 2014: 423) alcanza su víctima, pero no toca el blanco, entendido como el «conjunto de reglas que regulan cómo el Estado es gobernado» (Marsteintredet y Malamud, 2019: 10), en vez de golpe será mejor hablar de una «revolución de palacio» (Luttwak, 1969: 18). No se produce aquí un cambio en las «reglas de cómo gobernar», mucho menos de las que sostienen todo un régimen (Geddes *et al.*, 2014: 314, 316). Esta precisión impide que se confunda una «revolución de palacio» con otros tipos de interrupción irregular de mandato que van más allá de mero recambio de personas (Geddes *et al.*, 2014: 316). Es justamente la confusión entre víctima y blanco de un golpe lo que lleva a Marsteintredet y Malamud (2019: 10) a concluir que «reduciendo la víctima del golpe al Gobierno, un golpe no necesita por definición un cambio en la naturaleza del régimen», aunque reconocen que el golpe tendrá «consecuencias» sobre aquel. Al contrario, el golpe debe producir tanto una víctima (el gobernante) como afectar un blanco (el OLP). Con ese paso se eleva al OLP a ser un «elemento constitutivo» de la definición de golpe. Cuando Marsteintredet y Malamud ven al OLP como aquello sobre lo cual el golpe tendrá consecuencias en vez de concebirlo como variable constitutiva de su definición, confirman que subestiman el rol del OLP en la definición de golpe por mucho que hablen de que golpes «normalmente envuelven la suspensión del orden constitucional».

El segundo efecto es la explicitación de la naturaleza dual del OLP. Este puede presentarse en dos modalidades que, parafraseando a Kotowski (2009: 215), son la reducida o la amplia. Es reducida cuando el OLP se refiere a las normas que regulan lo que es un *subrégimen* político del Estado, mientras que es amplia cuando concierne a aquellas que atañen al régimen propiamente tal. Una cosa es moverse de un régimen democrático a uno autocrático (versión amplia), y una distinta moverse dentro de una dictadura monárquica a una militar (Geddes *et al.*, 2014: 316). La variable OLP en la definición de golpe se aplicará tanto cuando el quiebre del OLP afecte las reglas del subrégimen, como cuando afecte a las más agregadas del régimen.

Es reciente la visibilización radical del OLP en la definición del golpe, lo que torna inteligible la pregunta de qué sucede si la remoción irregular de un mandatario no es concomitante con la ruptura del OLP —efecto inherente a todo golpe de Estado—, sino con su rescate. Queda, pues, esbozar un concepto más apropiado que el del golpe de Estado para tal situación.

IV. DEL GOLPE DE ESTADO AL REENCAUZAMIENTO DE ESTADO

1. NATURALEZA DEL REENCAUZAMIENTO DE ESTADO Y SUS PARÁMETROS DE PLAUSIBILIDAD

Golpe y reencauzamiento de Estado comparten características. Su definición se hará evitando un diagnóstico artificialmente reconstruido *ex post facto* (Powell y Thyne, 2011: 252). Ambos son procesos rápidos y conllevan una remoción irregular de un mandatario. Sin embargo, solo el golpe supone un quiebre generalizado del OLP, mientras que el reencauzamiento de Estado se usará cuando el OLP esté de antemano quebrado y la remoción pueda disparar una reparación potencial del mismo. Existen tres insumos para estimar la plausibilidad de que lo observado es un reencauzamiento de Estado y no un golpe. Primero debe analizarse cómo gobernó el presidente depuesto en términos de su proclividad de haberlo hecho conforme a derecho. Si antes de su remoción irregular el depuesto gobernó violando sistemáticamente el OLP, entonces crece la *chance* de que su mera remoción venga conectada al arranque potencial de una reparación del orden. No por casualidad algunos académicos hablan de beneficios democratizantes por el solo hecho de que un gobernante avieso haya sido depuesto (*ibid.*: 258)¹³. En segundo lugar, deben sopesarse los contenidos de las primeras medidas legislativas del nuevo Gobierno. Si éstas contienen explícitamente medidas dirigidas a reparar el OLP y no están diseñadas solo para restaurar la capacidad coercitiva bruta del aparato estatal, sube la plausibilidad de que se pudo haber producido un reencauzamiento de Estado. Esta plausibilidad se maximiza, en tercer lugar, si el llenado del vacío jurídico generado por la remoción irregular de un mandatario se sujeta ostensiblemente a lo que el OLP quebrantado aún irradia como mandato procedimental. El reencauzamiento de Estado es una técnica de cortísimo plazo cuya naturaleza no puede ser deducida de la consumación de específicas aspiraciones de política pública. En contraposición a una revolución es, como se ha sostenido del golpe (Luttwak, 1969: 12), una

¹³ Powell y Thyne lo ejemplifican con el caso de Mugabe en Zimbabue.

técnica neutral. Tampoco juegan un rol en su definición las justificaciones que los protagonistas proclamaran. Las capacidades restaurativas de un reencauzamiento de Estado deben ser tomadas solo como *potenciales*. Es por ello que la definición de reencauzamiento de Estado tampoco depende del éxito restaurador que se pueda finalmente alcanzar. En términos dialécticos el reencauzamiento de Estado es una suerte de negación de una negación, o sea, significa un movimiento *contra* algo previamente *contrariado*. Por cierto, la intuición detrás del concepto de reencauzamiento de Estado está sembrada en una obra de Naudé escrita en 1639 (1989: 114), que pensó que entre las motivaciones que pueden hacer del golpe de Estado algo plausible, esta aquello que llamó «rétablissement, et restauration des États». Este es un antecedente de la idea reencauzamiento de Estado, salvando la diferencia de que el reencauzamiento, más que referirse al Estado como un todo, se centra solo en uno de sus órdenes parciales legales. Además, para Naudé (1989: 101) los golpes son procesos ilegales por definición, mientras que reencauzamiento de Estado no cumple con ese requisito.

2. VÍAS ALTERNATIVAS A LA IDEA DEL REENCAUZAMIENTO DE ESTADO

Una vía de reforzar la pertinencia conceptual del reencauzamiento de Estado pasa por escudriñar si lo que se presume lograr con este concepto no ha sido resuelto por los análisis que diferencian golpe de otros fenómenos semejantes como revolución, o por aquellos abocados a distinguir subtipos de golpe. Sin pretender agotar aquí las salidas derivables de ambas fuentes, se pueden delinear algunas dificultades inherentes a ellas. En cuanto a la primera estrategia, se ha sugerido, por ejemplo, que a diferencia de las revoluciones, los golpes contendrían una predisposición hacia la estabilización de los procesos estatales antes que a generar su conmoción (Moore, 2010: 126). Lo que el reencauzamiento pretende ya lo parece ofrecer el golpe de por sí. En esa línea se ha sugerido que los que conceptualizan el golpe con un foco puesto en una desestabilización del orden legal no atenderían la dimensión política inherente a estos procesos, desmereciendo así el efecto de continuidad institucional obtenible desde un golpe de Estado (Sampford, 1989: 257). El problema de esta estrategia es que la búsqueda de una restauración del orden lo más pronto posible no anula el hecho de que el golpe haya de todos modos quebrantado el OLP. El que un golpe en su definición no dependa de un programa de transformación socioeconómica epocal de un país, no altera el hecho de que quebrar algo menos ampuloso como es el OLP conlleva sus propios grados de conmoción. Amén de que lo que los perpetradores pueden buscar estabilizar, es más la capacidad de coerción pura del aparato estatal que el OLP afectado. La segunda estrategia es la de la elaboración de subtipos

de golpe. Siendo satisfactorio remitirse a la crítica sistemática que de ella han hecho Marsteintredet y Malamud (2019), es suficiente aquí ilustrar esta estrategia seleccionando tres subtipos de golpe que *parecerían* atender el reclamo por incorporar la idea de reparación de un OLP. Por un lado está el denominado «guardian coup» (Moore, 2010: 126), caracterizado por su intención de recuperar una «gobernanza efectiva». El problema aquí es que este subtipo supone elementos ajenos al reencauzamiento, como es basarse en militares preclaros, buscar revertir un colapso operacional de la seguridad pública y no de la reglas de acceso al poder, reducirse eventualmente a la recuperación de capacidad coercitiva bruta del aparato estatal e implicar una misión moral de purificación del orden existente (Huntington, 1968: 225, 226). Otro ejemplo viene de la investigación sobre el vínculo entre golpes y democratización (Derpanopoulos *et al.*, 2016) o sobre el «golpe democrático» (Varol, 2012). Si bien estadísticamente los golpes han llevado más frecuentemente hacia la autocracia que hacia la democracia (Derpanopoulos *et al.*, 2016: 2), el solo hecho de considerar que hay golpes que pueden llevar a la democracia deja aparecer un tono positivo en ciertos tipos de golpes, así como lo hace la idea de un reencauzamiento. Pero ello no anula el que el golpe benigno absorba su positividad de romper un orden que está funcionando y que no deja de ser orden por no ser democrático. Un tercer caso de subtipo es el llamado *autogolpe*. Se propuso para el caso boliviano aquí analizado al aducirse que hubo golpe, pero que quien lo perpetró fue el propio Evo Morales por sus ataques sostenidos a las reglas democráticas¹⁴. Esta alternativa tiene un atractivo coloquial, pero no es técnicamente firme. En relación con la idea del autogolpe Marsteintredet y Malamud (2019: 13) sugieren pertinentemente usar más bien el concepto de «incumbent takeover». Sin embargo, ni el concepto de *incumbent takeover* introducido por Svobik (2015: 730), ni el de una «terminación endógena», como sugiere Maeda (2010: 1130), pueden reemplazar el concepto de reencauzamiento de Estado, pues en ambos no hay remoción alguna del mandatario —como no la hay en el autogolpe—, cosa que el reencauzamiento sí implica, como lo hace el golpe (Marinov y Goemans, 2013: 808). Además, *incumbent takeover* y terminación endógena pueden implicar quebrar un orden, cosa lógica para un golpe, pero no para un reencauzamiento. En resumen, sin descartar que conceptos convencionales hagan superflua la idea de reencauzamiento de Estado, resulta que las alternativas presentan suficientes obstáculos analíticos.

¹⁴ Fue la conclusión a la que llegó el secretario general de la OEA. Disponible en: <https://bit.ly/3u8W3wf>.

3. EL REENCAUZAMIENTO DE ESTADO SI SE SUSTITUYÓ EL ORDEN QUEBRADO

Un escollo del concepto del reencauzamiento de Estado sería contraargumentar que si su premisa es la presencia de un OLP previamente quebrado, ¿qué pasa si el orden quebrado ya cedió su lugar a uno nuevo? Imagine uno que el daño propiciado al orden democrático de un país fue tal que se acabó erigiendo una autocracia. En tal caso, sí habría habido un orden (autocrático) que quebrar, con lo cual el golpe —y no el reencauzamiento de Estado— sería lo que cabe diagnosticar. Esto parece caracterizar la renuncia de Evo Morales pues, como se verá en seguida, el daño que infringió al orden democrático fue tal que su renuncia pudo haber sido concomitante con un quiebre del orden autocrático que él mismo ayudara a instaurar. Así, los movilizados no habrían buscado reparar lo quebrado; habrían llanamente quebrado un orden que ya había sustituido a otro orden que, a más de quebrado, había desaparecido. Obviamente, lo desaparecido no se puede reencauzar, sino eventualmente *resucitar*. Para desvirtuar esta crítica se puede tomar el caso boliviano como ilustración. Sigamos por un momento a quienes han mantenido que, pese al daño proferido a la democracia durante la regencia de Evo Morales, Bolivia aún era democracia. De hecho, Levitsky y Way (2015: 47) consideraron a Bolivia un caso de «borderline regime» aún anclado en la democracia. Aquí el concepto de reencauzamiento de Estado confronta un problema, pues un orden severamente dañado no es sinónimo de uno quebrado. Y si no hay un OLP quebrado, no aplicaría la técnica del reencauzamiento. Bien vistas las cosas, este escenario hipotético permite ahora delinear el alcance pleno del concepto de reencauzamiento de Estado. Resulta que este no solo sirve para la situación de una remoción irregular concomitante a un orden ya quebrado de antemano, sino a uno casi quebrado (*borderline regime*), con la diferencia de que aquí el reencauzamiento de Estado no repara, sino que *reanima* un orden moribundo. La remoción irregular de Evo Morales conllevaría hipotéticamente la potencialidad de revertir la cualidad *fronteriza* del régimen, adentrándolo más hacia el dominio democrático del que había sido crecientemente alejado. La cuestión se complica si se demostrara que el OLP alguna vez fue quebrado, mas acabó reemplazado por otro antes que se produzca la remoción del mandatario. Tanto la idea de un orden quebrado como la de uno *borderline* pierden aquí sentido. Curiosamente, Levitsky y Loxton (2013), años previos a su teoría de Bolivia como «democracia al borde», afirmaron que Bolivia era ya un caso de régimen no democrático del tipo autoritarismo competitivo¹⁵ (Landau, 2013: 13). De ser

¹⁵ Barrios-Suvelza (2017) cree que el país dejó el ámbito de la democracia recién el 2013, pero duda que el subtipo autoritario sea el del autoritarismo competitivo.

así, no habría nada para *reparar*, por lo que habiendo un nuevo orden imperante la opción del golpe aparecería como mejor concepto descriptor. Si se agudiza la reflexión existe, sin embargo, un aspecto central a considerar antes de descartar el reencauzamiento de Estado para este escenario. Incluso si se asumiera que los daños infringidos por Evo Morales fueron tales al punto de dar lugar a una autocracia, ello no necesariamente conlleva que se haya producido un reemplazo pleno, sistemático y simbólico de un régimen por otro. Aquí el positivismo de Kelsen (1949: 118) no ayuda, pues no prevé que el quebrantamiento *no legal* del orden pueda arrastrar cierta legalidad previa y por ello, a pesar de estar quebrado, aún incidir sobre la conducta social; tampoco distingue entre quiebre exitoso de un orden y éxito en la reposición del orden previo, pues derrumbe y reemplazo están en Kelsen amalgamados (*ibid.*: 117). Sucede, empero, que el orden a considerar como referente del análisis puede que sea, paradójicamente, el que ha sido quebrado (lo que mantendría al reencauzamiento como opción), si es que el régimen que se supone lo debe sustituir no lo logra por no ser aún operacional y estructuralmente maduro. Este escenario de tomar un régimen quebrado como referente parece desquiciante, pero no es nuevo en la teoría del régimen de Estado. Przeworski (2013: 546), por ejemplo, llamó la atención sobre escenarios en los que un país no tiene régimen e impera el «tumulto», aunque ello no se equipare a lo que Snyder (2006: 224) llamó un «no estado». Si bien la situación en Bolivia fue menos caótica que un escenario de tumulto *à la* Przeworski, lo cierto es que la idea de tumulto en un Estado sin régimen devela escenarios de compleja articulación regimental. El régimen autocrático que en Bolivia pudo haber tomado cuerpo como efecto de las violaciones previas pudo haber sido aun incapaz de imponerse, generando una concurrencia interna entre regímenes. Otro enfoque que se entretuvo con escenarios paradójicos fue el propuesto por O'Donnell cuando advertía que una cosa era tener un «gobierno» democrático luego de la primera elección en transición del autoritarismo a la democracia, y otra tener un «régimen democrático» (O'Donnell, 1994: 56). Más tarde añadió que una cosa era tener un «régimen» democrático, y otra distinta, alcanzar un «Estado» democrático (O'Donnell, 2008: 31). O tómese la imagen basada en los trabajos de Linz que Armony y Schamis (2005: 125) usan para dar cuenta de escenarios de fluidez institucional entre democracia y autocracia, que justificarían hablar en tal caso de una «situación» más que de un régimen estatal. Finalmente, considérese todo el complejo de teorías sobre regímenes híbridos. Lehoucq (2020: 132, *mis itálicas*) en su reciente análisis sobre el caso boliviano, sostiene que la remoción de Evo Morales devela que este buscaba «transformar un régimen híbrido en una autocracia electoral *plena*». En resumen, cuando un nuevo OLP está en camino, pero no es capaz de desplazar al anterior OLP quebrado, entonces

reencauzamiento de Estado sigue siendo una técnica plausible. Una interrupción irregular de mandato presidencial sería concomitante a un OLP quebrado que, sin embargo, puede seguir funcionando como el referente aún válido en lo simbólico, funcional y en lo que se percibe como legítimo. El orden sustituyente estaría en tensión con lo que la Constitución aun pretende, y mientras ese nuevo orden no sea eficaz porque los «individuos [...] no se comportan *grosso modo* en conformidad con el nuevo orden», este no es el orden válido (Kelsen, 1949: 118). Cuando un golpe quiebra un OLP, si bien defenestra mecanismos concretos que han estado regulando operativamente el acceso al poder, puede que tarde más en subvertir irreversiblemente la subjetividad prevaleciente en la sociedad sobre lo que se supone es un orden no solo legal, sino correcto.

Todo esto lo ilustra el caso boliviano. El día que Evo Morales renuncia, los actores políticos partían de que el orden prevaleciente era el democrático, no importando el grado de daño que se la había proferido. Los ciudadanos participaron disciplinadamente en las elecciones del 20 de octubre de 2019, a pesar de las denuncias de permanente ventaja desproporcional del oficialismo en la campaña¹⁶. Dada la inmadurez ontológico-operativa del nuevo régimen autocrático en ciernes, su tensión con el marco constitucional formalmente vigente y la fuerza simbólica del OLP quebrado, en Bolivia el orden nuevo fue incapaz de primar, haciendo que el OLP quebrado aún apareciera como algo susceptible de reparación.

4. EL REENCAUZAMIENTO DE ESTADO CUANDO SON ÓRGANOS LEGALES LOS QUE PARTICIPAN DEL QUIEBRE

Otro contraargumento es preguntarse cómo pudo darse una ruptura del OLP en Bolivia habida cuenta de que su supuesta destrucción fue consistentemente avalada por un Tribunal Constitucional¹⁷. Uno podrá tener reparos morales, políticos o técnicos frente a los jueces, pero una vez que deciden reproducen legalidad (Stone-Sweet, 2007: 916), más allá de su forma de designación, del grado o no de venalidad, o de la incoherencia técnica de su *ratio decidendi*. De entre los varios enfoques que relativizan este crítica, hay dos combinaciones que se pueden mencionar aquí¹⁸. Primero está la combinación del «constitucionalismo abusivo» (Landau, 2013:4) con «legalismo autocrático» (Scheppelle,

¹⁶ Sobre esas fallas de la competencia ver Informe de Unión Europea (2019).

¹⁷ Agradezco a uno de los árbitros anónimos por desplegar este contraargumento.

¹⁸ Otros enfoques útiles serían el de la prevaricación del juez (Fischer, 2018) y el del derecho a la resistencia de los ciudadanos cuando «alguien» (como un Tribunal Constitucional) decide eliminar el «orden» constitucional (Isensee, 2013).

2013: 548). Aquel, aunque focalizado al tema del remplazo/enmienda constitucional para averiar la democracia, alerta que será justamente jugando con las reglas constitucionales como se puede producir un desmonte de las instituciones por parte de los regentes. Para el «legalismo autocrático», entendido como uso y creación de legalidad (lo cual abarca el control de constitucionalidad) por parte de representantes democráticamente electos que buscan consolidarse autocráticamente en el poder, es normal que se usen «formas constitucionales» para realizar fines iliberales (Scheppelle, 2018: 562). Se deduce que es posible que un tribunal constitucional, en lo material, decida de tal modo que sustente el desmantelamiento de un orden legal como no lo hizo la Corte Constitucional colombiana en su decisión contra la tercera reelección de Uribe (Landau, 2013: 40) y sí lo hizo el Tribunal Constitucional boliviano en relación con Evo Morales. Es pues posible que se produzca un desmantelamiento del orden siguiendo vías legales y constitucionales (*ibid.*: 57; Scheppelle, 2018: 545), con un Tribunal Constitucional como actor¹⁹. La segunda combinación conecta Kelsen con Radbruch, pues puede uno preguntarse cuánta legalidad acompañaba la acción del Tribunal Constitucional boliviano. No se trata de demostrar que técnicamente la conclusión de ese tribunal sea rebatible²⁰ en términos de contenido (Kelsen, 1949: 113). El tema es que así como uno da por válida una norma por producirse según un procedimiento preestablecido (*ibid.*: 115) —y si no es así, ella no pertenece al orden legal (*ibid.*: 122)—, así depende la pertenencia de la decisión del juez al orden legal de si se cumplen exigencias formales, como la de que el juez sea independiente²¹. Afirmar que la decisión de una jueza coerza, no resuelve el dilema de si pertenece al orden legal en términos de validez (*ibid.*: 122, 123). Puede dudarse de la legalidad del Tribunal Constitucional boliviano desde que asumió un «papel constituyente que no le corresponde» (Viciano y Moreno, 2018: 171) o porque admitió una demanda de constitucionalidad de los preceptos constitucionales mismos, algo no previsto por la Constitución

¹⁹ Eso precisamente inspira la idea del «golpe de Estado jurídico» (Stone-Sweet, 2007).

²⁰ Tanto desde la politología como desde la jurisprudencia se ha criticado el *ratio decidendi* que elaboró el Tribunal Constitucional de Bolivia sobre el supuesto derecho humano de Evo Morales a la reelección. Allí se habla de una «razón absurda» (Levitsky y Murillo, 2019), acá se ha dicho que fue fruto de «confusión doctrinal y una errónea interpretación de categorías» (Viciano y Moreno, 2018: 166). En su balance doctrinal, la Comisión de Venecia (2018: 26) concluye que no hay derecho humano a la reelección.

²¹ Analistas cercanos al proceso de cambio social bajo Evo Morales reconocen la ausencia de una justicia independiente en el país (Farthing, 2020: 11). Sobre la crisis de independencia del control constitucional boliviano bajo Evo Morales, véase Castagnola, A. y Pérez-Liñán, A. (2011).

boliviana (*ibid.*: 185). En realidad, el legalismo autocrático no sigue un libreto positivista como supone Scheppele (2018: 563), pues se olvida de que si bien el positivismo aboga por entrever lo legal sin depender de contenidos, lo legal no puede ser arbitrario en lo formal. Sus altas exigencias de rigor formal son *su contenido*, y si eso ha sido violado, la legalidad del Tribunal Constitucional queda reducida a una no legalidad de *apariencia* legal. El Tribunal Constitucional boliviano, usando el vocabulario del legalismo autocrático, era una cascara vaciada de su «núcleo moral» (*ibid.*: 583). Al violarse competencias, es plausible que las decisiones del Tribunal Constitucional —parafraseando a Radbruch (2003)— generaran «derecho incorrecto», o incluso un no derecho legal, o peor, no produjeran derecho del todo. Si la compatibilidad de un Tribunal Constitucional con el desmantelamiento del orden es plausible desde la primera combinación analítica, mucho más lo es a la luz de la segunda.

5. EL REENCAUZAMIENTO DE ESTADO CUANDO PESA LA INERCIA CONCEPTUAL O SE ADUCE POLITIZACIÓN DEL CONCEPTO. INDIFERENCIA FRENTE A AUTODESCRIPCIONES Y PROBLEMAS DE APLICABILIDAD A LO AUTOCRÁTICO

Wolff (2020: 176) ha criticado la teoría aquí propuesta argumentado que el golpe no requiere romper un orden constitucional y que, no por nada, las definiciones corrientes evitan incluir lo que se ha llamado aquí el OLP. Ciertamente, si uno se aferra a la visión trifásica, lo de Bolivia podría ser golpe incluso si no se quebrara el OLP. Pero se trata precisamente de entender este estiramiento del concepto de golpe como obstáculo cognitivo, vencéndolo al añadir el OLP como cuarto elemento de su definición. Y recién eso posibilita abrir la mente a un escenario en el que no se puede ya quebrar un OLP por venir quebrado de antemano²². La segunda crítica de Wolff es que reencauzamiento acabaría siendo un concepto *político* que lo hace inservible, pues antes de decidir si hubo golpe, habría que dar una respuesta *definitiva* sobre si hubo o no violación del orden constitucional en el pasado reciente. Esta crítica no convence, pues así como para hablar de golpe se deben confirmar los datos respaldando la tríada perpetrador/objetivo/táctica, no se entiende por qué diagnosticar la salud del OLP en el momento de darse la remoción anormal sería algo *político*. El diagnóstico de la cuarta variable puede ser objetivo,

²² Wolff (2020: 176) tiene razón en advertir que hablar de ruptura del «orden constitucional» parece implicar al todo constitucional y no (solo) a un OLP. El texto en cual se basa Wolff para su crítica contenía esa vaguedad que ahora se aclara con la teoría del OLP.

aunque realizar dicho diagnóstico previo a los acontecimientos no sea sencillo (Landau, 2013: 48), pero tampoco lo es establecer *definitivamente* los datos que respalden los otros atributos. Wolff (2020: 177) complementa su crítica sosteniendo que mientras les sea posible a los potenciales perpetradores de un golpe señalar una plausible violación previa de un orden constitucional, ellos podrían rechazar que se les acuse de golpistas. Aquí Wolff da por hecho que se trata de golpistas (aunque potenciales), mientras que en el análisis aquí propuesto no se asume que lo sean hasta que no se escudriñen los atributos, incluyendo el OLP. Además, la utilidad del concepto de reencauzamiento de Estado va por separado de la indisposición moral que los actores políticos involucrados pudieran tener en relación con el adjetivo con el que quisieran entrar en la historia. Son dos dimensiones que no deben confundirse: la objetiva de diagnóstico de un proceso político y la de la esfera de simbologías que cultivan los actores. En su última crítica Wolff (2020: 177) deja escapar el *quid* detrás de la idea de reencauzamiento. Si se produce un golpe contra un orden *inconstitucional*, él dice que la mayoría de académicos hablarán de golpe, pero Wolff no resuelve con eso el caso en el que ese orden inconstitucional hubiera estado ya quebrado. La teoría del reencauzamiento de Estado supone que se haya quebrado un OLP, no un OLP que haya sido necesariamente constitucional. Por otro lado, si había un orden que quebrar, golpe es el mecanismo más probable sin ser relevante que haya sido un orden inconstitucional. En efecto, si se afirma que la mayoría de los golpes suceden dentro de autocracias (Thyne y Powell, 2016: 193), ¿en qué medida son aplicables los conceptos de golpe y reencauzamiento cuando el régimen es autocrático? Si la definición de golpe debe conllevar el quiebre de un OLP que incluye disposiciones constitucionales, ¿hay golpe cuando se produce dentro de la autocracia, más aún si el resultado es quedarse en ella? Algunos académicos hablan de regulaciones de tipo constitucional, incluso en regímenes autocráticos (Svolik, 2012: 4). No es este el lugar para discutir si tales regulaciones en una autocracia merecen el calificativo de constitucionales. El punto por el momento es que en las autocracias existe una institucionalidad (Gandhi, 2008) peculiar que regula el acceso al poder estatal. Determinados subtipos autocráticos como la monarquía o aquellos que incorporan procesos electorales (Gandhi, 2008) develan reglas relativamente genéricas y claras, mientras que otros, como los de tipo personalista (Geddes *et al.*, 2014), son más nebulosos al respecto. Así como sucede en un régimen democrático, dentro de la autocracia un golpe podrá encontrar lo que tiene que quebrar. Si la interrupción irregular del gobierno de un autócrata conlleva el quiebre de las reglas de cambio en el poder autocráticamente diseñadas, entonces se habrá producido un golpe (Svolik, 2012: 4), supuesto que se cumplen sus demás requisitos. Si tal interrupción acontece cuando estas reglas estaban de antemano quebradas,

entonces se sospechará de un reencauzamiento de Estado dentro del ámbito autocrático. Por supuesto, si la interrupción de un mandato conlleva un OLP previamente quebrado, el reencauzamiento de Estado no es necesariamente el único desenlace imaginable. Es teóricamente posible que los perpetradores no tengan la intención de iniciar la reparación del orden quebrado.

V. LA APLICACIÓN DEL NUEVO CONCEPTO AL CASO CONCRETO

1. BOLIVIA COMO REFERENTE DEL REENCAUZAMIENTO DE ESTADO

El desmontaje sistemático del OLP en Bolivia es la razón para afirmar que lo que se produjo fue un reencauzamiento de Estado y no un golpe. El OLP comenzó a ser quebrado a más tardar desde el 2013. Ese año los jueces del Tribunal Constitucional²³ desconocieron una disposición transitoria constitucional que limitaba la reelección de Evo Morales, a la vez de que le quitaron efecto al artículo constitucional que no permite más de dos mandatos consecutivos. Los jueces argumentaron que el primer mandato de Evo Morales no contaba, ya que se había producido en una república que ya no existía luego de que en 2009 había sido sustituida por el «Estado plurinacional». Y eso a pesar que Evo Morales, a fin de desbloquear el voto aprobatorio de la nueva Constitución, había anunciado públicamente que, en aras del país, había aceptado el límite a la reelección²⁴. Pero la más gruesa violación ocurriría en 2016, cuando Evo Morales desconoció los resultados del referéndum inducido por él mismo para que el pueblo aprobara o rechazara una reforma de la Constitución que permitiera la reelección indefinida²⁵. Evo Morales perdió el referéndum y la Corte Electoral eludió aplicar la ley electoral²⁶ que le conminaba a imponer los resultados de cualquier referéndum. En lugar de acatar la ley y aceptar el veredicto democrático, Evo Morales buscó sin demora vías

²³ Declaración del Tribunal Constitucional 003/2013. Si bien el Tribunal Constitucional jugó constantemente un rol facilitador, no fue el agente determinante, pues se limitaba a refrendar los pedidos de Evo Morales que calculaba cuando convenía convocarlo. Las decisiones de este tribunal se centraron en un OLP del Estado, no en la *norma básica*. Por estas razones —y ya que no dice nada sobre la remoción de un presidente— no aplica aquí la teoría del golpe jurídico del Estado de Stone-Sweet (2007: 916).

²⁴ «Morales renuncia a segunda reelección para acuerdo en Bolivia». *Reuters*, 20-10-2008. Disponible en: <https://reut.rs/3s5zxT7>.

²⁵ El rechazo a la reelección alcanzó el 51,34% frente al 48,66% del apoyo. Disponible en: <https://bit.ly/3pzwuRo>.

²⁶ Art. 15 de la ley electoral boliviana.

para insistir en una candidatura ilegal. Para ello acudió de nuevo al Tribunal Constitucional para habilitar su reelección. Esta vez los jueces decidieron el 2017 declarar inaplicable el art. 168 de la Constitución, que establece el límite a la reelección²⁷. Aplicando esta vez un control de convencionalidad, los jueces arguyeron que de acuerdo al art. 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, Evo Morales se beneficiaba del derecho a la reelección indefinida por tratarse de un derecho humano²⁸. Como en 2013, esta decisión volvió a vulnerar al poder constituyente. Finalmente, en las elecciones de 2019, con Evo Morales como candidato de por sí ilegal, el pueblo como poder constituido puede haber sido nuevamente desconocido, pues queda la duda de si es fidedigno el resultado de las elecciones de octubre de 2019, donde 0,57 puntos porcentuales salvaron supuestamente a Evo Morales del balotaje. Agregando todo esto se puede concluir que el daño fue sistemático, ya que se violentó el 2016 y el 2019 la democracia (basada en el pueblo como cuerpo electoral regular decisorio no constituyente); y se afectó, además, el 2013 y 2017, lo que podría denominarse la *demoarquía* (concerniente al pueblo como origen de la constitución). Un OLP se quiebra cuando una acumulación de daños en variables sensibles (como la seguridad jurídica o la validez del orden legal) de las estipulaciones normativas dirigidas a regular el régimen político —tanto en la dimensión del poder constituido como del constituyente— impide que ellas regulen operacional y estructuralmente la conformación del máximo poder político del Estado, sin que ello implique necesariamente que el orden quebrado no afecte aún el comportamiento de la gente. A la luz de la envergadura del quebrantamiento del OLP, la decisión de Evo Morales de renunciar no solo supuso un recambio irregular de personal en la dirección del Estado boliviano, sino que abrigó simultáneamente la oportunidad de iniciar la reparación del OLP previamente quebrado. La instalación del nuevo Gobierno apareció como potencial reencarrilamiento del país en los rieles de la legalidad.

2. PRUEBAS ADICIONALES DE QUE NO HUBO GOLPE

La plausibilidad del reencauzamiento de Estado como mejor forma de describir lo sucedido no acaba ahí. En el caso boliviano, varios parámetros usualmente considerados para afirmar la existencia de un golpe no se dejan probar. Un factor que atrajo la atención fue el rol jugado por los militares

²⁷ Decisión 0084/2017.

²⁸ Esta tendencia ya se vio en Costa Rica (2003), Nicaragua (2009) y Honduras (2015). Al respecto, véase Viciano y Moreno (2018: 171).

durante esos días de conmoción nacional. Muchos tomaron las declaraciones del general Kaliman sugiriendo a Evo Morales a que renuncie minutos antes de que este lo hiciera, como la piedra de toque. Levitsky (2019) fue uno de los que dedujo el golpe de esas declaraciones. Su confianza apodíctica sobre su diagnóstico es inversamente proporcional a su interés por los datos del contexto inmediato y más general que rodearon al acontecimiento. Levitsky no ve como relevante, por ejemplo, que antes de que el general Kaliman hiciera su sugerencia el domingo 10 de noviembre, la Central Obrera Boliviana (COB), que Evo Morales adujo como pilar de su legitimidad²⁹, también le había conminado a dejar el cargo. Más aún: en la madrugada de ese domingo, Evo Morales se enteró de que la auditoría electoral de la OEA estaba a punto de publicarse (Morales, 2020: 40). Las conclusiones de tal reporte, que mencionaban dolo en las elecciones, hicieron que Evo Morales pidiera, sin éxito, que no se publicara (*id.*) al intuir que tal noticia achicaba su margen de maniobra. La firmeza con la que Levitsky defiende que el golpe se sustenta en que la sugerencia del militar (cerca de las 15:50) se produjo antes que la renuncia (alrededor de las 16:50 horas³⁰), es ya a la luz de estos datos debatible, pero pierde definitivamente norte cuando tiempo después se supo que antes del pronunciamiento militar Evo Morales había encomendado a su portavoz a que organizara una reunión con la oposición (Peñaranda, 2019: 237). Allí su portavoz comunica que el presidente ha decidido renunciar, pero espera que la oposición apoye la sucesión constitucional en favor de una correligionaria que fungía como presidenta del Senado. Esto cuadra con las memorias de Evo Morales (2020: 48), donde se advierte cómo el entonces presidente madura la decisión de renunciar muchas horas antes y con clara independencia del pronunciamiento militar que él menciona como una anécdota. Sus memorias dan a entender que lo decide así incluso un día antes, el sábado 9 de noviembre (*id.*)³¹. No sorprende, pues, que en su carta de renuncia Evo Morales no mencione la declaración del general Kaliman como causa de su salida. Debería llamar la atención adicionalmente que ningún militar asumió cargo alguno luego de los eventos y que a horas del juramento de la nueva presidenta, y siguiendo los protocolos preestablecidos, el comando general en pleno fue relevado. No se menciona que el lenguaje usado por el general

²⁹ Según Morales (2020: 43), ese domingo por la mañana la misma COB que horas más tarde le pediría la renuncia, se había comprometido a recuperar el palacio al día siguiente en apoyo a Evo Morales.

³⁰ Las estimaciones de las horas se extraen de *Correo del Sur*, 1-12-2019. Disponible en: <https://cutt.ly/6ksKtCa>.

³¹ A esa conclusión llega también Atahuichi (2020).

Kaliman se hallaba explícitamente respaldado por la ley militar boliviana³². La razón que Evo Morales esgrime para la renuncia es que fue para evitar muertes entre los bolivianos³³. Quien hubiera observado la evolución de la conducta de las FFAA bolivianas durante los 35 años después de la recuperación de la democracia, no se sorprendería del papel cauto y hasta indiferente que los militares jugaron durante esos días³⁴. No deja de ser una ironía que cuando los militares bolivianos, al contrario de una historia proclive al alzamiento armado contra el Gobierno civil (Landau, 2013: 6), actúan de una forma relativamente institucional, sean tomados como los perpetradores de un supuesto golpe. Tal vez impresionados por un país aquejado en el pasado por prácticas militares desestabilizantes, los analistas prefirieron extrapolar el factor militar sin mayores consideraciones de contexto y asumieron que, ante una situación de crisis, los militares solo podían haber tenido un reflejo hacia la violencia, como si eso les fuera inextricable. El rompecabezas parecería cerrarse si se parte de que los militares suelen encarnar una fuerza conservadora cuya reacción ante un presidente como Evo Morales, considerado como progresista, solo puede haber sido la de su violenta expulsión en aras de la protección de los intereses amenazados por las transformaciones sociales en beneficio de los excluidos. Si bien tanto esta estrategia analítica simplista, cuanto la insistencia en la actuación del general Kaliman, aislada de todo contexto, son legítimas para concluir que hubo golpe, los datos expuestos revelan que una estrategia analítica más sensible al contexto y más exigente en lo conceptual, es más fructífera para ajustar mejor el diagnóstico a los hechos.

Hay algo más en favor de la teoría del reencauzamiento de Estado. Su plausibilidad recibe adicionales respaldos por el incumplimiento de condiciones adicionales que se suponen caracterizan un golpe. Como se dijo, Powell y Thyne (2011) postulan la ilegalidad como un rasgo de golpe y lo hacen con el fin de no confundirlo con relevos irregulares de presidentes que se hallan basados llanamente en el derecho de movilización de los ciudadanos. Para estos autores, movilizaciones de este tipo también pueden desembocar en una remoción irregular, pero no por ello son automáticamente ilegales. Los autores también insisten en que los perpetradores de un golpe deben provenir de dentro del aparato estatal. En el caso boliviano ni hubo necesariamente ilegalidad en el acto de remoción ni hubo actores urdiendo el desenlace desde

³² Art. 20.b de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Bolivianas.

³³ Véase nota 7.

³⁴ El retirado general Kaliman enfrenta un litigio judicial acusado de no haber actuado proactivamente los días de crisis para resguardar la seguridad ciudadana. Disponible en: <https://cutt.ly/nksK1YK>.

dentro del aparato estatal. Tampoco se cumple aquella condición (Varol, 2012: 297) en el sentido de que los militares deben ser proactivos, por lo que no será suficiente que las fuerzas del orden se nieguen a cumplir instructivos para reprimir. En Bolivia los militares fueron pasivos.

3. LA PRUEBA FINAL

La prueba final para el reencauzamiento de Estado es observar qué pasa con los tres parámetros de su plausibilidad sugeridos arriba. Primero, Evo Morales no solo fue el damnificado de una suspensión irregular de su mandato, sino que él mismo fue propulsor del quiebre del OLP. El solo hecho de su separación del cargo contenía la potencialidad de detener la erosión del OLP. En segundo lugar, la primera ley que sacó el nuevo Gobierno contiene propósitos de reencarrilamiento del país en la legalidad. En esta primera disposición³⁵ se llega a excluir de las nuevas elecciones que se realicen a candidatos que hubieran ejercido el mando más de dos veces, revirtiendo *ex post* la negación de Evo Morales del resultado del referéndum de 2016. Luego de tres años de desconocimiento de la decisión soberana, la primera medida legislativa post-Morales repara dicha usurpación. En tercer lugar, las actuaciones dirigidas a cerrar el vacío de poder que siguen a la renuncia de Evo Morales se desplegaron en sujeción al marco constitucional³⁶, lo cual fue refrendado por el Tribunal Constitucional, que avaló las modalidades de transición adoptadas³⁷.

VI. CONCLUSIONES

A fines de 2019 la política internacional fue sorprendida con la dimisión de Evo Morales de la presidencia de Bolivia luego de catorce años de gobierno. Los observadores se dividieron entre quienes vieron un golpe de Estado y quienes diagnosticaron lo contrario. Este artículo toma este evento como la ocasión para reflexionar sobre la potencia y los límites que tiene el concepto de golpe de Estado. Luego de un cotejo de conceptos y respaldos empíricos, el artículo concluye que el concepto de golpe de Estado no es apto para dar cuenta de este evento. Para llegar a esa conclusión, el artículo comienza con

³⁵ Art. 19.II de la Ley 1266 de 24 de noviembre de 2019.

³⁶ Según la cadena de sucesión prevista en art. 169.I de la Constitución boliviana.

³⁷ «TCP avala sucesión constitucional en la Presidencia». *El Deber*, 12-11-2019. Disponible en: <https://bit.ly/3qwgYY1>.

un ajuste parcial del concepto de golpe de Estado, articulando diversas perspectivas, como las de la ciencia política, la teoría constitucional y la teoría del Estado. Sugiere ampliar la convencional estructura trifásica de atributos usados para definir golpe, con un cuarto atributo, el del orden legal parcial del Estado. Esta ampliación va acompañada de una teorización más detenida sobre la naturaleza del OLP y de cómo se engrana con el concepto más amplio de constitución. Este artículo encuentra que solo destacando el OLP se puede visualizar la posibilidad de un nuevo concepto que permita clasificar casos en los que la remoción anómala de un presidente no coincide con la ruptura del OLP por suceder cuando este ha sido quebrado de antemano. En tal caso, el artículo sugiere hablar de un reencauzamiento de Estado en vez de usar el concepto de golpe, estirándolo para dar cuenta de un hecho que carece de las premisas que un golpe de Estado exige. Luego de establecer los parámetros de plausibilidad de un reencauzamiento de Estado y de confrontar este esquema con diversas alternativas y contraargumentos que se le pudieran anteponer, el artículo sintetiza las virtudes del concepto a la luz de datos empíricos del caso boliviano. Este enfoque contiene una valía analítica más allá del caso boliviano, ya que puede repercutir en discusiones derivadas de reconocer que tanto golpe como reencauzamiento de Estado suponen la remoción de un presidente sin que se aplique el mecanismo de un acto electoral limpio. En consecuencia, ambas técnicas ponen sobre la mesa la cuestión de si son únicamente fórmulas de solución estrictamente extraídas del catálogo de procedimientos democráticos las que se deben emplear para neutralizar gobernantes democráticamente electos que, al día siguiente de su legal y legítima entronización, comienzan a dismantelar, a veces usando medios legales o constitucionales, el sistema que los llevó al poder.

Bibliografía

- Aksoy, D., Carter, D. y Wright J. (2015). Terrorism and the fate of dictators. *World Politics*, 67, 423-468. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0043887115000118>.
- Armony, A. y Schamis, H. (2005). Babel in democratization studies. *Journal of Democracy*, 16, 113-128. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/jod.2005.0055>.
- Atahuichi, R. (2020). Evo Morales: «Pensé en tirarme monte adentro, selva adentro, para gobernar». *La Razón*, 30-08-2020. Disponible en: <https://bit.ly/3itkDT7>.
- Barrios-Suvelza, F. (2017). ¿Qué tipo de régimen político impera en los países del nuevo constitucionalismo latinoamericano? Indicaciones desde el caso boliviano. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 12, 71-101.
- Barrios-Suvelza, F. (2018). El control contramayoritario como marco de análisis de la influencia del nuevo constitucionalismo latinoamericano sobre la democracia. *Revista Española de Ciencia Política*, 47, 39-68. Disponible en: <https://doi.org/10.21308/recp.47.02>.

- Barrios-Suvelza, F. (2019). The Coup d'État that wasn't. Does the latest revolt in Bolivia Reveal limitations of a concept or the failure of scholars using it? *I-CONnect* [blog], 08-12-2019. Disponible en: <https://bit.ly/2LOzqfd>.
- Bartelson, J. (1997). Making exceptions: some remarks on the concept of coup d'état and its history. *Political Theory*, 25, 323-346. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0090591797025003001>.
- Bermeo, N. (2016). On democratic backsliding. *Journal of Democracy*, 27, 5-19. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/jod.2016.0012>.
- Carrillo, L. (2019). La Revolución de las Pititas. En M. Vaca (ed.). *La Revolución de las Pititas* (pp. 43-50). La Paz: Página Siete.
- Castagnola, A. y Pérez-Liñán, A. (2011). Bolivia. The rise (and fall) of judicial review. En G. Helmke y J. Ríos-Figueroa (eds.). *Courts in Latin America* (pp. 278-305). Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511976520.011>.
- Collier, D. y Levitsky, S. (1997). Democracy with adjectives: Conceptual innovation in comparative research. *World Politics*, 49, 430-451. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/wp.1997.0009>.
- Comisión de Venecia. (2018). *Informe sobre los límites a la reelección. Parte I-Presidentes*. Estrasburgo: Comisión de Venecia.
- Derpanopoulos, G., Frantz, E., Geddes, B. y Wright, J. (2016). Are coups good for democracy? *Research and Politics*, 3 (1), 1-7. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/2053168016630837>.
- Farthing, L. (2020). In Bolivia, the right returns with a vengeance. *NACLA Report on the Americas*, 52 (1), 5-12. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/10714839.2020.1733217>.
- Fischer, T. (2018). Rechtsbeugung. En *Beck'sche Kurzkommentare-Strafgesetzbuch* (pp. 2542-2557). München: C.H. Beck.
- Gandhi, J. (2008). *Political Institutions under Dictatorship*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511510090>.
- García, P. (2019). Los informes de la OEA condenaron a Evo al exilio. En M. Vaca (ed.). *La Revolución de las Pititas* (pp. 85-92). La Paz: Página Siete.
- Geddes, B., Wright, J. y Frantz, E. (2014). Autocratic breakdown and regime transitions: A new data set. *Perspectives on Politics*, 12, 313-331. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1537592714000851>.
- González, E. (2001). En las tinieblas del Brumario: cuatro siglos de reflexión política sobre el golpe de Estado. *Historia y Política*, 5, 89-119.
- Green, M. (2005). Legal revolutions: Six mistakes about discontinuity in the legal order. *North Carolina Law Review*, 83, 331-410.
- Huntington, S. (1968). *Political order in changing societies*. New Haven: Yale University Press.
- Isensee, J. (2013). Widerstandsrecht im Grundgesetz. En B. Enzmann (ed.). *Handbuch Politische Gewalt* (pp. 143-162). Wiesbaden: Springer Verlag. Disponible en: https://doi.org/10.1007/978-3-531-18958-1_7.
- Kelsen, H. (1949). *General theory of law and State*. Cambridge: Harvard University Press.
- Kotowski, C. (2009). Revolution-untangling alternative meanings. En D. Collier y J. Gerring (eds.). *Concepts and method in social science: The tradition of Giovanni Sartori* (pp. 203-240). London: Routledge.

- Landau, D. (2013). Abusive constitutionalism. *UC Davis Law Review*, 189, 1-58.
- Lehoucq, F. (2020). Bolivia's Citizen Revolt. *Journal of Democracy*, 3, 130-144. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/jod.2020.0050>.
- Levitsky, S. (2019). Na Bolívia houve golpe, diz autor de "Como as democracias morrem". *O Globo*, 12-11-2019. Disponible en: <https://glo.bo/3iu4xZj>.
- Levitsky, S. y Loxton, J. (2013). Populism and competitive authoritarianism in the Andes. *Democratization*, 20 (1), 107-136. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13510347.2013.738864>.
- Levitsky, S. y Murillo, M. V. (2019). The coup temptation. *New York Times*, 02-12-2019. Disponible en: <https://nyti.ms/39LXyqJ>.
- Levitsky, S. y Way, L. (2015). The myth of democratic recession. *Journal of Democracy*, 26 (1), 45-58. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/jod.2015.0007>.
- Luttwak, E. (1969). *Coup d'État-a practical handbook*. New York: Alfred Knopf.
- Maeda, K. (2010). Two modes of democratic breakdown: A competing risks analysis of democratic durability. *The Journal of Politics*, 72 (4), 1129-1143. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0022381610000575>.
- Mahmud, T. (1994). Jurisprudence of successful treason: Coup d'Etat and Common Law. *Cornell International Law Journal*, 49, 49-140.
- Marinov, N. y Goemans, H. (2014). Coups and democracy. *British Journal of Political Science*, 44, 799-825. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0007123413000264>.
- Marshall, M. y Marshall, D. (2016). *Coup D'État events, 1946-2015 Codebook*. Vienna: Center for Systemic Peace. Disponible en: <https://www.systemicpeace.org/inscr/CSPCoupsCodebook2015.pdf>.
- Marsteintredet, L. y Malamud, A. (2019). Coup with adjectives: Conceptual stretching or innovation in comparative research? *Political Studies*, 1-22. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0032321719888857>.
- Martínez, R. (2014). Subtipos de golpes de Estado: transformaciones recientes de un concepto del siglo xvii. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 108, 191-212.
- Moore, C. (2010). Political and military coups. En J. Ishiyama y M. Breuning (eds.). *21st century political science: A reference handbook* (pp. 124-132). Thousand Oaks: Sage. Disponible en: <https://doi.org/10.4135/9781412979351.n15>.
- Morales, E. (2020). *Volveremos y seremos millones*. Buenos Aires: Ariel.
- Natanson, J. (2019). Tres conclusiones sobre el golpe de Estado contra Evo Morales. *Página 12*. 12-11-2019. Disponible en: <https://bit.ly/3qy1BxN>.
- Naudé, G. (1989). *Considérations politiques sur les coups d'État*. Paris: Les Editions de Paris.
- Organization of American States (2019a). *Statement of the OAS Electoral Observation Mission in Bolivia*. Washington: Organization of American States. Disponible en: <https://bit.ly/3sBQp5b>.
- Organization of American States (2019b). *Durante el consejo permanente extraordinario convocado para estudiar la situación en Bolivia*. Washington: Organization of American States. Disponible en: <https://bit.ly/3nYdPhh>.
- O'Donnell, G. (1994). Delegative democracy. *Journal of Democracy*, 5, 55-69. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/jod.1994.0010>.

- O'Donnell, G. (2008). Hacia un Estado de y para la democracia. En R. Mariani (ed.), *Democracia/Estado/ciudadanía: Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina* (pp. 25-62). Lima: PNUD.
- Peñaranda, R. (2019). La pacificación del país se operó tras bambalinas. En M. Vaca (ed.), *La Revolución de las Pititas* (pp. 235-248). La Paz: Página Siete.
- Peralta, P. (2019). El TSE encaminó el proceso electoral al desastre. En M. Vaca (ed.), *La Revolución de las Pititas* (pp. 27-34). La Paz: Página Siete.
- Pitts, B., Joyce, R., Sheptak, R., Hetherington, K., Castillo, M. y Ioris, R. (2016). 21st Century golpismo: A NACLA Roundtable. *NACLA Report on the Americas*, 48 (4), 334-345. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/10714839.2016.1258276>.
- Powell, J. y Thyne, C. (2011). Global instances of coups from 1950 to 2010: A new dataset. *Journal of Peace Research*, 48, 249-259. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0022343310397436>.
- Przeworski, A. (2013). Latin American Political Regimes in Comparative Perspective. En P. Kingstone y D. J. Yashar (eds.), *Routledge Handbook of Latin American Politics* (pp. 542-564). New York: Routledge.
- Radbruch, G. (2003). Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht. En G. Radbruch (ed.), *Rechtsphilosophie* (pp. 211-219). Heidelberg: C.F. Müller.
- Rapoport, D. C. (1966). Coup d'État: The view of the men firing pistols. En C. Friedrich (ed.), *Revolution* (pp. 53-74). New York: Atherton Press. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781315128610-4>.
- Romero, P. (2019). Motín: el día en que los policías se reconciliaron con el pueblo. En M. Vaca (ed.), *La Revolución de las Pititas* (pp. 77-84). La Paz: Página Siete.
- Sampford, C. (1989). Coups d'Etat and Law. *Bulletin of Australian Society of Legal Philosophy*, 13, 253-286 Disponible en: <https://bit.ly/3901HIE>.
- Scheppele, K. (2018). Autocratic Legalism. *University of Chicago Law Review*, 85, 545-583.
- Shifter, M. (2019). En términos muy técnicos lo de Bolivia es un golpe. *La República*, 17-11-2019. Disponible en: <https://bit.ly/2KuvSht>.
- Snyder, R. (2006). Beyond electoral authoritarianism: The spectrum of nondemocratic regimes. En A. Schedler (ed.), *Electoral authoritarianism: the dynamics of unfree competition* (pp. 219-231). Colorado: Lynne Rienner.
- Stone-Sweet, A. (2007). The juridical coup d'état and the problem of authority. *German Law Journal*, 8, 915-927. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S2071832200006064>.
- Svolik, M. (2012). *The politics of authoritarian rule*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139176040>.
- Svolik, M. (2015). Which democracies will last? Coups, incumbent takeovers, and the dynamic of democratic consolidation. *British Journal of Political Science*, 45, 715-738. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0007123413000550>.
- Thyne, C. y Powell, J. (2016). Coup d'Etat or Coup d'Autocracy? How Coups impact democratization 1950-2008. *Foreign Policy Analysis*, 12, 192-213.
- Unión Europea (2019). *Bolivia 2019. Informe final: elecciones generales 20 de octubre de 2019*. Unión Europea, Misión de Expertos Electorales. Disponible en: <https://bit.ly/2NpdbNz>.
- Varol, O. O. (2012). The democratic coup d'état. *Harvard International Law Journal*, 53, 291-356.

- Viciano, P. y Moreno, G. (2018). Cuando los jueces declaran inconstitucional la constitución: la reelección presidencial en América Latina a la luz de las últimas decisiones de las Cortes Constitucionales. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 22, 165-198. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/aijc.22.06>.
- Wolff, J. (2020). The turbulent end of an era in Bolivia: Contested elections, the ouster of Evo Morales, and the beginning of a transition towards an uncertain future. *Revista de Ciencia Política*, 40, 163-186. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2020005000105>.

FLEXIBILIDAD CONSTITUCIONAL Y DEMOCRACIA: UNA REVISIÓN CRÍTICA A LA TEORÍA LIBERAL. EXPLORANDO LA EXPERIENCIA DE URUGUAY, VENEZUELA Y CHILE

Constitutional flexibility and democracy:
A critical review of liberal theory. Exploring
the experience of Uruguay, Venezuela and Chile

RODRIGO ESPINOZA TRONCOSO

Universidad Diego Portales
rodrigo.espinosa_t@mail.udp.cl

Cómo citar/Citation

Espinoza Troncoso, R. (2021).
Flexibilidad constitucional y democracia: una revisión crítica a la teoría liberal.
Explorando la experiencia de Uruguay, Venezuela y Chile.
Revista de Estudios Políticos, 191, 215-245.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.191.08>

Resumen

El artículo discute sobre la relación entre rigidez constitucional y democracia. De acuerdo al liberalismo, constituciones más flexibles (o menos rígidas) producen democracias más débiles. Con el propósito de probar que esta relación no se cumple en todos los casos, la investigación examina el caso de Uruguay como un caso atípico de baja rigidez constitucional, democracia estable y reformas que no han debilitado la democracia electoral. Por otro lado, se argumenta sobre las desventajas en la implementación de elevadas barreras de enmienda explorando dos casos: Venezuela bajo la Constitución de 1961 y Chile bajo la Constitución de 1980. El análisis de los casos ilustra que constituciones más flexibles no necesariamente producen democracias más débiles o reformas que debiliten la democracia. Asimismo, elevados niveles de rigidez pueden generar problemas de adaptación de los sistemas constitucionales a las demandas de su entorno.

Palabras clave

Rigidez constitucional; democracia; Uruguay; Venezuela; Chile.

Abstract

The article discusses about the relation between constitutional rigidity and democracy. According to liberal theory, flexible constitutions (or decreasing levels of constitutional rigidity) produces weak democracies. In order to asses that this relation is not aplicable for every case, the research explores the case of Uruguay as an exceptional case: low levels of contitutional rigidity; stable democracy and inexistance of reforms that erodes democracy. Also, the paper discusses about the flaws of stringent amendment rules, exploring two cases: Venezuela under 1961 constitution and Chile under the rule of 1980 constitution. The case análisis shows that flexible constitutions not necesarilly leads to weak democracies. On the other hand, the potential problem of stringent amendment rules is the lack of response to the demands from the environment.

Keywords

Constitutional rigidity; democracy; Uruguay; Venezuela; Chile.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. ASPECTOS TEÓRICOS. III. ASPECTOS METODOLÓGICOS. IV. URUGUAY: UN CASO EXCEPCIONAL QUE ESCAPA A LOS SUPUESTOS DEL LIBERALISMO: 1. Reglas de enmienda de la Constitución uruguaya. 2. Principales reformas constitucionales. 3. Participación ciudadana en el diseño de reformas. V. ALGUNOS ALCANCES SOBRE LA RIGIDEZ CONSTITUCIONAL EXTREMA: 1. Venezuela. 2. Chile. VI. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Una de las principales propuestas teóricas del constitucionalismo liberal está vinculada a la relación entre rigidez constitucional y democracia. De acuerdo al liberalismo, mayores niveles de rigidez constitucional (o barreras a los procesos de enmienda a la constitución) tienen un impacto positivo sobre la democracia debido a que prevendría cambios bruscos a las reglas del juego democrático, sumado a que protegería a las minorías frente a potenciales cambios por parte de mayorías circunstanciales. Asimismo, mayores niveles de rigidez fortalecerían el nivel de consenso político, dado que umbrales supra-mayoritarios incentivarían acuerdos políticos más amplios. En síntesis, estos elementos prevendrían lo que se denomina como la *tiranía de la mayoría*, evitando cambios destinados a debilitar al sistema democrático.

Siguiendo los planteamientos del liberalismo, se podría asumir que constituciones más flexibles o con reglas de enmiendas más permisivas producirían como resultado democracias más débiles en contraste con aquellas que poseen mayores niveles de rigidez, debido a la presencia constante de cambios radicales a las reglas del juego sin considerar la voluntad de las minorías. La presente investigación pretende ir en la dirección contraria, argumentando que constituciones con menores grados de rigidez no necesariamente conducen al debilitamiento de la democracia.

Para confirmar el argumento se explorará el caso de Uruguay desde el retorno a la democracia (1985). Uruguay se rige bajo la Constitución de 1966, caracterizada por sus reducidas barreras para su reforma. Pese a esta menor rigidez, Uruguay es uno de los países con mayores niveles de democracia en América Latina. A pesar de sus reducidos requisitos para la reforma, la Constitución de 1966 tan solo se ha reformado en cuatro oportunidades desde el retorno a la democracia (1989, 1994, 1996 y 2004), incluyendo dos reformas

mediante iniciativa ciudadana, lo que ha incentivado la participación de la ciudadanía en conjunto con los partidos políticos en el diseño de reformas constitucionales. Los elementos descritos convierten a Uruguay en un caso excepcional que se aleja de los supuestos teóricos del liberalismo.

A modo complementario, también se harán algunos alcances sobre los potenciales problemas que pudiera arrojar elevados niveles de rigidez explorando dos casos: Venezuela bajo la Constitución de 1961 y Chile bajo la Constitución de 1980. Se argumenta que una elevada rigidez constitucional no necesariamente asegura la estabilidad del sistema democrático, ya que el principal problema de este tipo de constituciones sería la falta de adecuación o adaptación a las demandas de su entorno.

La investigación está compuesta por cinco secciones. En la primera se abordarán los aspectos teóricos. Posteriormente se explorarán los aspectos metodológicos. En la tercera sección se abordará el análisis del caso uruguayo, mientras que durante la cuarta parte se discutirán algunos alcances sobre reglas de enmienda extremadamente rígidas. La quinta parte y final corresponde a las conclusiones.

II. ASPECTOS TEÓRICOS

Parte importante de todo sistema democrático radica en el conjunto de reglas que permiten alterar las reglas del juego. Este punto no deja de ser menor, debido a que la enmienda constitucional es un mecanismo de adaptación que posee toda constitución ante las demandas de su entorno. Sobre todo si consideramos que los procesos de cambio constitucional son convulsionados, lo que hace aflorar elementos tales como la incertidumbre, racionalidad, pasión y egoísmo por parte de los actores (Elster, 1995). Bajo estas condiciones, las constituciones no pueden considerarse como objetos libres de imperfecciones ni como estructuras pétreas (Levinson 1995), sino más bien que requieren de adaptación para una mayor longevidad (Elkins *et al.*, 2009; Negretto 2012), dado que pueden volverse obsoletas o, dicho de otro modo, en instrumentos que no permiten proveer a la ciudadanía los bienes públicos que esta demanda.

En términos comparados, cada constitución tiene sus propias reglas para ser reformada. Asimismo, cada sistema constitucional, en virtud de la cantidad de obstáculos que posee para su modificación, refleja la voluntad de otorgar o no un estatus distinto a la constitución, estando habitualmente por encima de la legislación ordinaria. Es en este punto donde entran dos visiones opuestas: rigidez y flexibilidad constitucional.

De acuerdo a Bryce (1952), las constituciones de carácter rígido poseen reglas más exigentes que la legislación ordinaria para su modificación parcial,

debido a que la intención está en otorgar a la carta fundamental un estatus superior en comparación al resto de leyes. Por otro lado, se entiende como flexible a todo ordenamiento jurídico que no diferencia entre el procedimiento para la enmienda constitucional y la legislación ordinaria. Vale decir: las barreras de aprobación son similares.

El debate vinculado a la fórmula óptima para reformar un sistema constitucional se remonta a los debates previos a la instauración de la Constitución de los Estados Unidos. Dentro de dicho contexto, Madison defendió la instauración de una constitución rígida, que sea capaz de prevenir cambios radicales a fin de tener un sistema de reglas estables que se prolongue a lo largo del tiempo y que proteja el derecho a propiedad ante el comportamiento pasional de las mayorías (Closa, 2012; Hamilton *et al.*, 2006). Contrario a la postura liberal, Jefferson promovió el derecho de cada generación a regirse bajo la forma que estime más adecuada, argumentando que la durabilidad de una constitución no debiese ser superior a los veinte años (Closa, 2012; Elkins *et al.*, 2009).

Dentro de la literatura contemporánea se ha señalado que mayores niveles de rigidez constitucional tendrían un impacto positivo sobre las democracias debido a que, tal y como sostuvo Madison, se prevendría la «tiranía de la mayoría», otorgándose poder de veto a las minorías con el objeto de frenar reformas radicales por parte de mayorías circunstanciales cuyo propósito sería mantenerse y concentrar el poder de forma indefinida, lesionando las bases sostenedoras del sistema democrático (Buchanan y Tullock, 1962; Dixon y Landau, 2015; Landau, 2013).

Por otra parte, la literatura también ha sostenido que mientras mayores son los niveles de rigidez de una constitución, se fortalecería el modelo de *democracia consensual* (Lijphart, 1999). Esta relación se daría principalmente por la existencia de reglas de votación supramayoritarias como requisito de aprobación en el debate legislativo. En estricto rigor, esto incentivaría a las mayorías que tengan una posición reformista a buscar el apoyo de sus adversarios electorales, conduciendo a pactos políticos prácticamente transversales en el seno de las instituciones representativas. Esto se vería doblemente reforzado si se toma en consideración la existencia de bicameralismo. También se puede añadir la presencia de un tercer factor: el otorgamiento de la última palabra al sistema judicial o a la justicia constitucional (Schwartzberg, 2010). Por lo tanto, estos constreñimientos, además de promover el consenso, conducirían a cambios moderados en las reglas del juego que rigen a todo sistema democrático, neutralizando posturas radicales. Por esta razón es que se considera que el incremento en los niveles de rigidez constitucional actúa como una suerte de sello que protege las bases fundamentales de la democracia.

En función de lo sostenido por el liberalismo, reducidos niveles de rigidez conducirían a democracias más débiles. No obstante, ¿se cumple esta premisa

en todos los casos? Para ello se analizará el caso de Uruguay como un caso excepcional, dado que posee reglas de enmienda relativamente permisivas junto a altos niveles de democracia electoral y un correcto funcionamiento del sistema de frenos y contrapesos, elementos que serán discutidos en la sección destinada a los aspectos metodológicos. En conjunto, también se harán algunos alcances sobre los problemas que pueden tener constituciones con niveles de rigidez extremadamente altos.

III. ASPECTOS METODOLÓGICOS

El propósito de la investigación consiste verificar si constituciones con reglas de enmienda más flexibles necesariamente producen democracias más débiles. Con el afán de comprobar que esta premisa no se cumple en todos los casos, se estudiará en profundidad el caso de Uruguay tras el retorno a la democracia (1985) bajo el alero de la Constitución de 1966.

Repasando las reglas de enmienda, la Constitución de Uruguay posee reducidos niveles de rigidez. De acuerdo con lo establecido en el art. 331, pueden presentar proyectos de reforma tanto el poder legislativo, ejecutivo y la ciudadanía. En el caso de la Asamblea Nacional, solo se requiere el apoyo dos quintas partes para luego ser votado en el referendo. Mientras tanto, la ciudadanía solo necesita el 10 % de las firmas del padrón electoral para luego ser votadas en referendo sin necesidad de superar quórum legislativos. En ambos casos, para que la iniciativa sea aprobada se requiere la mayoría de los votos en la fase referendo (aunque los caminos para la reforma serán revisados en mayor detalle en la siguiente sección). Esta mayor flexibilidad, si se toman como correctos los supuestos del liberalismo, llevaría a dos tipos de problemas: a) democracia débil y b) cambios frecuentes y radicales en la constitución.

Tabla 1. *Funcionamiento componentes electoral, liberal y participativo en América Latina (2019)*

País	Componente electoral*	Componente liberal**	Componente participativo***
Argentina	0,87	0,74	0,58
Bolivia	0,64	0,48	0,68
Brasil	0,80	0,73	0,57
Chile	0,86	0,91	0,61

.../...

.../...

País	Componente electoral*	Componente liberal**	Componente participativo***
Colombia	0,84	0,72	0,63
Costa Rica	0,93	0,92	0,65
Ecuador	0,75	0,70	0,66
El Salvador	0,71	0,68****	0,53
Guatemala	0,70	0,58	0,57
Honduras	0,44	0,41	0,54
México	0,80	0,65	0,53
Nicaragua	0,35	0,10	0,43
Panamá	0,86	0,72	0,58
Paraguay	0,70	0,66	0,59
Perú	0,84	0,86	0,65
República Dominicana	0,67	0,45	0,58
Uruguay	0,88	0,91	0,80
Venezuela	0,34	0,20	0,43

* *Extensión* del sufragio, grado de libertad con que opera la sociedad civil y elecciones limpias.

** *Funcionamiento* del sistema de frenos y contrapesos.

*** *Participación* de la ciudadanía en procesos electorales y no electorales.

**** *Año 2019* no disponible, por lo que se usaron los datos correspondientes a 2018.

Fuente: Varieties of Democracy¹.

La tabla 1 muestra que Uruguay es uno de los países con mayores niveles en lo que se refiere al funcionamiento del componente electoral de democracia (0,88), siendo solo superado por Costa Rica (0,91). Observando el componente liberal que mide el funcionamiento del sistema de *checks and balances*, Costa Rica (0,92), Uruguay (0,91) y Chile (0,91 y 0,86 en el componente electoral) presentan los valores más elevados a nivel regional. Si se comparan las reglas de enmienda de estos tres países, tanto Costa Rica como Chile son países que poseen altos niveles de rigidez constitucional.

¹ La medición realizada por V-DEM para cada uno de los componentes va desde 0 a 1 de forma continua. Entre más cercano a 1 mejor es el funcionamiento de cada uno de los componentes reflejados en la tabla.

En el caso de la Constitución de Costa Rica (art. 195), pueden presentar reformas el poder legislativo y la ciudadanía mediante el 5 % de las firmas del padrón electoral. Para ser aprobado, en ambos casos se requiere de la aprobación de la Asamblea por votación de dos tercios del total de sus miembros para luego conformarse una comisión que deberá aprobar la reforma por mayoría absoluta y luego pasar a manos del Ejecutivo. El Ejecutivo, una vez recibido el proyecto, deberá enviarlo nuevamente a la Asamblea Legislativa en la próxima legislatura ordinaria con sus observaciones. Finalmente, la reforma formará parte de la Constitución si se vuelve a aprobar por dos terceras partes de los miembros de la Asamblea.

En Chile el proceso de enmienda no deja de ser exigente (art. 127). Solo pueden presentar proyectos de reforma el Ejecutivo y el Congreso. La ciudadanía no está facultada para presentar reformas. En caso de ser aprobadas, esta requiere el apoyo de tres quintas partes de los miembros en ejercicio tanto de la Cámara de Diputados como del Senado. No obstante, existen capítulos de la Constitución que requieren del apoyo de dos terceras partes en ambas cámaras. Estos capítulos están asociados a las bases de la institucionalidad, derechos y deberes constitucionales, el Tribunal Constitucional, Fuerzas Armadas, el Consejo de Seguridad Nacional y las reglas para la reforma (capítulos I, III, VIII, XI, XII y XV).

Como se puede apreciar, comparativamente Uruguay tiene una democracia electoral sólida y un correcto funcionamiento del sistema de controles horizontales pese a tener una Constitución más flexible en comparación con Costa Rica y Chile, que presentan números similares, pero con reglas de enmienda más restrictivas. Lo que observamos entonces es que Uruguay es un caso atípico, con resultados que se distancian de los argumentos teóricos sostenidos por el liberalismo.

Otro elemento para resaltar son las cifras asociadas al componente participativo. En lo que a este índice se refiere, Uruguay presenta las cifras más altas de la región (0,80, seguido por Bolivia con 0,68) y muy por encima de Costa Rica (0,65), Chile (0,61) y el resto de los países presentados en la tabla 1. Como se verá en la siguiente sección, la Constitución uruguaya de 1966 no solo consolida una larga tradición en el uso de mecanismos de democracia directa, sino que, además, sus menores niveles de rigidez constitucional han permitido la inclusión de la ciudadanía en el diseño de reformas constitucionales, siendo las reformas de 1989 y de 2004 (última reforma constitucional) introducidas mediante el mecanismo de iniciativa ciudadana.

Otro elemento que convierte al caso uruguayo como excepcional es su reducida cantidad de reformas, la que ha sido sometida a cambios en cuatro oportunidades.

Tabla 2. *Año en que la constitución ha sido sometida a reformas tras el retorno a la democracia*

País	Año
Chile	1991, 1994, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2003, 2005, 2007, 2008, 2009, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019
Costa Rica	1954, 1956, 1957, 1958, 1959, 1961, 1963, 1965, 1968, 1969, 1971, 1972, 1973, 1975, 1977, 1981, 1982, 1984, 1987, 1989, 1991, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2011, 2015, 2018, 2019
Uruguay	1989, 1994, 1996, 2004

Fuente: Comparative Constitutions Project.

De acuerdo a los datos de la tabla 2, Uruguay, pese a tener una Constitución con reducidos umbrales para su reforma, esta ha sufrido modificaciones con menor frecuencia tras el retorno a la democracia (1985) si se compara con Costa Rica (transición en 1954) y Chile (transición en 1990), países que han sometido sus constituciones a reforma con relativa frecuencia.

En consecuencia, la selección de Uruguay como estudio de caso se justifica por ser un ejemplo atípico que se desvía de los fundamentos de la teoría constitucional liberal: a) posee elevados niveles en cuanto al funcionamiento del componente electoral de democracia; b) un correcto funcionamiento del sistema de frenos y contrapesos; c) baja frecuencia en el número de enmiendas, y d) elevados niveles en cuanto a participación de la ciudadanía, tanto en procesos electorales como no electorales si se compara con el resto de la región.

La selección metodológica basada en el estudio de caso se justifica principalmente porque permite explorar de mejor manera casos atípicos, contrario a un enfoque cuantitativo donde los casos que se escapan a la teoría solo son considerados como observaciones que afecta a la variabilidad de los datos y constituyen una parte del error estadístico (King *et al.*, 1994). Otra de sus fortalezas es que permite observar en detalle el comportamiento de relaciones causales mediante el estudio de acontecimientos basados en un orden cronológico-secuencial, aunque sus limitaciones están en la validez externa a pesar de que la utilidad del estudio de un caso en profundidad también radica en que permite someter a testeo, revisión y reconstrucción a una teoría (Goertz y Mahoney, 2012).

Finalmente, es importante señalar que por *democracia* se utilizará la definición otorgada por Dahl (1971). Por ende, un país será democrático si reúne las siguientes las siguientes condiciones: a) elecciones periódicas, libres,

competitivas y transparentes; b) libertad de expresión y asociación, c) existencia de sufragio universal.

IV. URUGUAY: UN CASO EXCEPCIONAL QUE ESCAPA A LOS SUPUESTOS DEL LIBERALISMO

La actual Constitución política de Uruguay se creó en 1966 como resultado de un cúmulo de esfuerzos históricos por avanzar hacia el modelo suizo de democracia por medio de la incorporación de diversos mecanismos de democracia directa (Altman, 2008; González, 2008). El documento se promulgó justo en medio de una crisis política y económica que culminó con el quiebre democrático de 1973. Sin embargo, la Constitución se reestableció en 1985 junto con la transición a la democracia.

Una de las características fundamentales de la Constitución uruguaya es su reducido nivel de rigidez. Sin embargo, contrario a lo que propone el constitucionalismo liberal, la menor rigidez de la carta de 1966 no ha derivado en un sistema democrático débil, sino todo lo contrario. El país es una de las democracias más estables de América Latina, sumado a que posee los mayores índices regionales en cuanto al funcionamiento del componente participativo. Esto último está muy asociado a las reglas de enmienda existentes, ya que ha permitido la vinculación entre partidos políticos, especialmente el Frente Amplio (FA), y la ciudadanía. Este último actor ha presentado múltiples iniciativas de reforma constitucional que han sido aprobadas (1989 y 2004). Por otro lado, las reformas realizadas no han implicado un uso abusivo del poder².

La siguiente sección se divide en tres partes. En la primera se explorarán las reglas de enmienda de la Constitución de 1966. Durante la segunda se abordarán las reformas realizadas desde el retorno a la democracia, mientras que la tercera parte estudiará la participación de la ciudadanía en el diseño de reformas a la Constitución.

1. REGLAS DE ENMIENDA DE LA CONSTITUCIÓN URUGUAYA

El art. 331 establece la manera en que el texto puede ser modificado. Respecto al poder de iniciativa, se encuentran facultados el presidente de la república, la Asamblea General y la ciudadanía.

² Podría citarse como ejemplo de abuso la reforma de 1996, que tuvo como propósito impedir la llegada del Frente Amplio al Gobierno. Sin embargo, como se verá posteriormente, la reforma no implicó un deterioro de la democracia, sumado a que el Frente logra llegar a la Presidencia en el año 2004.

En el caso del Ejecutivo, para realizar modificaciones a la Constitución requiere la aprobación de la mayoría absoluta del total de miembros de la Asamblea General y posterior aprobación mediante referendo. El poder legislativo puede enviar a referendo una iniciativa para la reforma constitucional con el apoyo de dos quintos de sus miembros. Finalmente, la ciudadanía, reuniendo el 10% de las firmas del padrón electoral, puede someter a referendo una propuesta de reforma. Cabe destacar que en todos los casos para que sea aprobado el referendo se requiere de la mayoría de los votos emitidos, sumado a un umbral de participación electoral de al menos un 35 %.

Por consiguiente, solo el Ejecutivo debe pasar por la Asamblea General antes de someter la iniciativa a referendo. La iniciativa ciudadana pasa directamente a referendo tras reunir las firmas requeridas. El poder legislativo con el apoyo de dos quintos de sus miembros puede pasar directo a referendo. En el caso de este último actor, existen otros procedimientos que requieren mayoría absoluta en la Asamblea más conformación de Asamblea Constituyente y posterior aprobación mediante referendo. También existe un procedimiento para la aprobación de leyes de reforma que debe contar con el apoyo de dos tercios de la Asamblea General para que luego sea votada en referendo. Sin embargo, ambos procedimientos poseen un grado de dificultad mayor, pero estos cauces alternativos no constituyen procesos obligatorios para cambiar capítulos específicos de la Constitución.

Como se puede observar, el ordenamiento jurídico uruguayo tiene disposiciones relativamente permisivas para su reforma, no solamente por sus menores quórum legislativos, sino además porque permite a la ciudadanía la posibilidad de introducir iniciativas orientadas a reformar la Constitución pasando directamente a la consulta ciudadana sin necesidad de pasar por el poder legislativo.

A continuación se revisarán las reformas constitucionales efectuadas tras el retorno a la democracia, evidenciándose que las reformas no han implicado un deterioro del sistema democrático.

2. PRINCIPALES REFORMAS CONSTITUCIONALES

El sistema político uruguayo históricamente se caracterizó por la disputa entre los denominados *colorados* y *blancos*, con un amplio dominio de los primeros sobre los últimos, pese a prevalecer la coparticipación como práctica habitual. Sin embargo, tras la restauración de la democracia en 1985 y la restitución de la Constitución de 1966, el sistema de partidos se dividió en tres con la emergencia electoral del FA³. Pese a la división del sistema, la democracia

³ A partir de 1971 y tras el retorno a la democracia en 1985.

uruguaya ha sido denominada como una «democracia de consenso» (Chasqueti y Buquet, 2004; Lánzaro, 2013), en la que los partidos han gozado de autonomía y han sido centrales en la conducción política del país.

Uno de los elementos interesantes de la democracia uruguaya tiene relación con que, pese a sus reducidos umbrales para reformas constitucionales, no han existido reformas que tiendan a lesionar el sistema democrático. Esto rompe con una de las principales proposiciones del constitucionalismo liberal, que sostiene que mientras menos rígida sea una constitución más probable es que se imponga la llamada *tiranía de la mayoría*. En Uruguay ha sucedido todo lo contrario, ya que a partir del Gobierno de Sanguinetti (1985-1990) se restituyeron los derechos políticos y las libertades civiles, sumado a que los legados institucionales del periodo autoritario fueron derogados (Chasqueti y Buquet, 2004). Por consiguiente, desde un inicio no se realizaron prácticas orientadas a socavar el régimen democrático una vez restaurado.

En materia de reformas constitucionales, tras el retorno a la democracia la Constitución ha sido modificada en cuatro oportunidades, tal y como se observa en la tabla 3. La primera reforma (1989) estuvo asociada al cálculo de las pensiones⁴. Posteriormente, en 1994, se aprobó la inconstitucionalidad de la alteración del valor en las pensiones y jubilaciones por rendición de cuentas (Moreira, 2004; Garmendia; 2010).

Tabla 3. *Reformas constitucionales realizadas entre 1985 al presente*

Año reforma	Contenido
1989	Cambios en el cálculo de las pensiones
1994	Inconstitucionalidad de la alteración en el valor de las pensiones
1996	a) Se incorpora la segunda vuelta presidencial; b) obligatoriedad de presentar candidato presidencial único; c) eliminación de la acumulación de sublemas para la elección de diputados, y d) separación de elecciones nacionales de las territoriales.
2004	Evita la privatización del agua

Fuente: Biblioteca Miguel de Cervantes, Buquet (1997) y Comparative Constitutions Project.

La tercera reforma fue efectuada en el año 1996. Esta ha sido la mayor revisión realizada al sistema constitucional uruguayo tras el retorno a la

⁴ Esta reforma será discutida en la sección asociada a participación política, debido a que fue una iniciativa ciudadana.

democracia. La reforma contempló cambios al sistema de elecciones. Más en específico, se modificaron los siguientes elementos: a) para la elección presidencial se reemplazó la mayoría simple por mayoría absoluta con segunda vuelta en caso de que ningún candidato logre dicho umbral; b) obligatoriedad de candidato presidencial único; c) eliminación de la acumulación por sublemas para la elección de diputados, y (d) separación de las elecciones nacionales de las territoriales (Buquet, 1997).

La reforma se aprobó mediante referendo por muy estrecho margen, obteniendo la opción del «sí» un 50,5 % de los votos gracias a la alianza entre blancos y colorados. La reforma tuvo como propósito principal frenar la llegada del FA a la Presidencia ante su constante crecimiento electoral (Altman *et al.*, 2011), manteniéndose el duopolio entre blancos y colorados.

Tal y como se puede observar en la tabla 4, el FA progresivamente comenzaba a acercarse a la Presidencia. Junto con ello, los ajustados resultados de la elección presidencial del año 1994 podrían considerarse como la principal amenaza contra colorados y blancos, por lo que la reforma de 1996 surge mediante un acuerdo entre ambos bloques políticos, aunque para las elecciones del 2004 el *frente amplismo* logra igualmente llegar a la Presidencia (Buquet, 1997; Altman *et al.*, 2011; Chasqueti y Buquet, 2004; Altman y Castiglioni, 2006).

Tabla 4. *Resultados (%) elecciones presidenciales de los principales conglomerados*

Año	Partido Colorado	Partido Blanco	Frente Amplio
1984	30,3	35	21,3
1989	30,3	38,9	21,2
1994	32,3	31,2	30,6
1999	32,7	22,2	40,3
2004	10,4	34,3	50,7

Fuente: Buquet (2005).

Se podría señalar que la reforma de 1996 constituye una reforma destinada a lesionar la democracia. No obstante, la reforma de ninguna manera vulneró los derechos y libertades civiles. Paralelamente, el Frente Amplio aceptó los resultados del referendo de forma pacífica. Sobre este punto, Lanzaro (2013: 253) afirma:

La reforma constitucional uruguayo de 1996 quedó pues plenamente encuadrada en la democracia de partidos —en los marcos de un sistema plural y competitivo, de robustos contrapuntos de oposición efectiva— adoptando un perfil por cierto muy distinto al que presentan las reformas constitucionales de corte adversativo y sin núcleos de oposición debidamente organizados, tramitadas en democracias sin partidos y con ínfulas anti-partido, que han proliferado en las última décadas en algunos países de América Latina (notoriamente en Bolivia, Ecuador y Venezuela).

En base a las características descritas en el párrafo anterior, es posible señalar que la reforma constitucional de 1996 no constituye un ejercicio abusivo del poder orientado a lesionar las bases del sistema democrático uruguayo. La reforma se gestó en los márgenes propios de todo sistema pluralista, además de que no tuvo efectos sobre el ejercicio de los derechos y libertades de la ciudadanía ni de los partidos políticos.

La cuarta y última reforma realizada a la Constitución fue efectuada en el año 2004. La enmienda prohibió la privatización del agua. Este punto será tratado en la siguiente subsección, dado que corresponde a una iniciativa presentada por los electores.

Con todo lo anterior, se puede señalar que ninguna de las reformas realizadas en Uruguay tras el retorno a la democracia han debilitado las bases del sistema democrático, pese a que posee una Constitución con reducidos grados de rigidez. A esto se añade la poca cantidad de veces que la carta fundamental ha sido reformada.

Estas conclusiones van en contra las expectativas teóricas del constitucionalismo liberal, debido a que constituciones de este tipo pondría bajo amenaza los derechos y libertades, sobre todo de las minorías, razón por la que Uruguay podría ser considerado como un caso atípico, dado que ha conseguido establecer un sistema democrático estable.

La siguiente subsección analizará un elemento que vuelve aún más distintivo al caso uruguayo, vinculado a que las bajas barreras de enmienda han permitido la participación ciudadana en el diseño de reformas constitucionales, sobre todo mediante la iniciativa ciudadana, incentivando el trabajo conjunto entre ciudadanía y partidos políticos, elemento que contribuye al fortalecimiento del sistema democrático.

3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISEÑO DE REFORMAS

La Constitución de 1966 se enmarca dentro de una larga tradición constitucional de participación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones, sobre todo mediante la celebración de plebiscitos y referendos (Lissidini, 1998).

Mediante la actual Constitución uruguaya, la ciudadanía tiene la posibilidad de introducir reformas constitucionales sin necesidad de pasar por la voluntad del poder legislativo.

La menor rigidez de la Constitución de Uruguay ha facilitado el acercamiento entre ciudadanos y partidos políticos, especialmente el caso del FA, coalición que dentro de sus estrategias de vinculación ha apoyado el uso de mecanismos de democracia directa (incluyendo iniciativas de reforma constitucional), lo que ha significado al mismo tiempo apoyo tanto hacia sus candidaturas como hacia el sistema de partidos postdictadura (Luna, 2008; Altman, 2002).

En términos de participación de la ciudadanía en la elaboración de reformas, a partir de 1985 se han aprobado dos reformas constitucionales mediante el mecanismo de iniciativa ciudadana: la reforma al cálculo de las pensiones (1989) y la reforma que permitió la nacionalización del agua (2004), siendo esta la última modificación a la Constitución.

La reforma que constitucionalizó el cálculo de las pensiones nació desde el seno del movimiento de los jubilados, con el fin de mantener el valor de las prestaciones al nivel del salario promedio. La reforma nació como iniciativa ciudadana, contando con el apoyo de amplios sectores del Partido Colorado, Partido Blanco y la totalidad del Frente Amplio. La reforma se aprobó con un 72,5 % de los votos emitidos a favor del «sí».

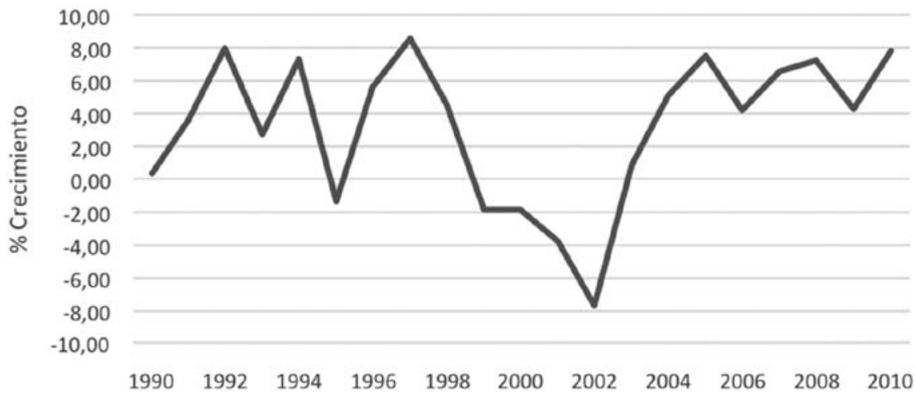
Es importante consignar la existencia de trabajos que hacen un exhaustivo análisis de los efectos económicos adversos que generó esta reforma sobre las finanzas públicas (Rilla, 2008; Garmendia, 2010). Sin embargo, la evaluación de los efectos económicos de las reformas constitucionales no forma parte de los objetivos del presente trabajo. Pese a esto, es relevante consignar que la iniciativa ciudadana de reforma de 1989, más allá de su amplio apoyo en el referendo del mismo año, permitió a la ciudadanía incidir en el diseño de reformas constitucionales, sumado a que la propuesta contó con el apoyo transversal de los principales partidos políticos, abriéndose las puertas para un trabajo mancomunado entre ciudadanía e instituciones representativas.

La segunda reforma que surgió mediante iniciativa ciudadana es la del año 2004, consistente en la nacionalización del agua. La enmienda fue promovida por la CNDAV (Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida) y respaldada por el FA, encabezado por su entonces candidato presidencial Tabaré Vázquez y por varias organizaciones de trabajadores. La iniciativa fue aprobada en el referendo de 2004 con el 64,58 % de las preferencias (Dugard y Drage, 2012)⁵. Adicionalmente, la elección presidencial celebrada de manera simultánea con el referendo dio la victoria en primera vuelta al FA.

⁵ Véase: <https://bit.ly/3sVJBPO>.

En términos concretos, la reforma constitucionalizó el acceso al agua, garantizándola como derecho humano fundamental, cuya administración debe contemplar la participación de sus usuarios y de la sociedad civil en su conjunto, actores que tras dos años de trabajo lograron introducir esta reforma en medio de un agitado periodo de crisis económica (véase gráfico 1) y de privatización de empresas públicas, implicando un notable triunfo de la ciudadanía (Harris y Roa, 2012 ; Dugard y Drage, 2012)

Gráfico 1. *Crecimiento económico en Uruguay (1990-2010)*



Fuente: Banco Mundial.

En concreto, el caso de Uruguay ilustra que es posible que constituciones más flexibles vayan de la mano junto a democracias electorales estables y a una baja frecuencia en el número de oportunidades en que la constitución es enmendada. Por otra parte, el estudio de Uruguay como caso atípico a los supuestos del liberalismo ha permitido visualizar que la menor rigidez de su carta fundamental ha permitido también la participación de la ciudadanía en el diseño de reformas constitucionales en conjunto con los partidos políticos, elemento que sin duda podría incluso llevarnos a afirmar que los mecanismos de democracia directa pueden ser utilizados para reforzar los cauces propios de la democracia representativa. Asimismo, también se podría añadir que esta menor rigidez puede llevar a contribuir a resolver uno de los problemas propios de la extrema rigidez constitucional: la falta de adaptabilidad a las demandas del entorno. En ese aspecto, la Constitución de 1966, pese a su bajo número de reformas, ha facilitado la adaptación del sistema constitucional a las demandas existentes, sobre todo tras la reforma de 2004, la que se gestó en medio de una crisis económica y de privatización de servicios, llevando a la nacionalización del agua. En ese sentido, la siguiente sección discutirá de

modo general los potenciales problemas que puede generar la extrema rigidez constitucional más allá de las hipótesis establecidas por la teoría liberal.

V. ALGUNOS ALCANCES SOBRE LA RIGIDEZ CONSTITUCIONAL EXTREMA

Como ya se ha discutido, el liberalismo señala que mientras más rígidas sean las constituciones, más estables serán los sistemas democráticos. No obstante, uno de los principales problemas que pueden tener las constituciones con altas barreras para su reforma es la baja capacidad de respuesta del ordenamiento constitucional a las demandas de su entorno. Dicho en otras palabras, esto puede conducir a la baja capacidad que puede tener un sistema político para procesar reformas constitucionales demandadas por la ciudadanía, lo que puede llegar a generar una deslegitimación del orden constitucional imperante en el largo plazo.

A nivel comparativo, la evidencia apunta a que mientras más altas son las barreras para la enmienda, menor es la durabilidad de una Constitución (Elkins *et al.*, 2009; Negretto, 2012). Dicho en otras palabras: a mayor flexibilidad, mayor tiempo durará una constitución, principalmente porque esta se irá adecuando a las diversas demandas que su entorno va imponiendo.

Respecto a casos históricos en América Latina contemporánea, podemos encontrar constituciones rígidas con un periodo de duración significativo, pero que a la postre terminaron siendo reemplazadas o se encuentran en proceso de reemplazo por su falta de adaptación. Para ello me referiré a dos casos particulares: Venezuela y Chile.

1. VENEZUELA

Venezuela bajo la Constitución de 1961 estableció las bases del llamado Pacto de Punto Fijo, fundándose las bases de un modelo de democracia de consenso denominado como *partidocracia* (Coppedge, 1994) entre los partidos Alianza Democrática (AD) y el Comité Político Electoral Independiente (COPEI), quienes administraron el poder en Venezuela durante prácticamente treinta años. Una de las principales características de dicha constitución fue su extrema rigidez.

Para aprobarse una reforma, el capítulo XV establecía como umbral la aprobación por mayoría absoluta en ambas cámaras, además de contar con la aprobación de la mayoría en cada una de las asambleas regionales para, finalmente, en sesión conjunta de ambas cámaras a nivel nacional, escrutar y considerar como aprobadas las disposiciones que hayan contado con el respaldo de

dos tercios de las asambleas. Los únicos actores con poder de iniciativa fueron el Congreso y las asambleas regionales. Esta rigidez permitió que la Constitución fuese aprobada en tan solo dos oportunidades. La primera de ellas (1973) consistió en cambios menores relativos a las condiciones para presentar candidaturas presidenciales, bloqueando la eventual candidatura del exdictador Marcos Pérez Jiménez (Brewer-Carias, 1982). La segunda enmienda llegó una década después, en 1983. Dentro de las iniciativas aprobadas destaca la modificación a las reglas electorales en los consejos municipales y las asambleas legislativas, así como también la creación de las comisiones legislativas del Congreso y la rebaja de los quórum legislativos para sesiones parlamentarias⁶.

Uno de los grandes problemas que tuvo el sistema constitucional venezolano fue la falta de canales de participación. La estructura de participación del sistema de Punto Fijo ha sido considerada como rígida (Crisp, 2000; Crisp y Levine, 1998), puesto que la única forma de participación ciudadana era mediante un sistema semicorporativo en el que los actores económicos y sociales podían ser escuchados siempre y cuando participaran en el marco de las estructuras partidarias tradicionales (Coppedge, 1994, 1995).

La partidocracia permitió una intermediación eficaz, pero aquellos grupos de la ciudadanía que gozaban de mayor autonomía frente al Estado y los partidos políticos se encontraron sin acceso a cauces institucionales que hicieran sentir su voz. Lo anterior, sumado a la ausencia de partidos que representaran a estos sectores y la no existencia de un partido o coalición reformista en esta materia, relegó a la clase media a un espiral de silencio que duró casi treinta años a pesar de la promesa de extender la participación ciudadana más allá de la emisión del voto. No obstante, esta promesa se fue desvaneciendo en el tiempo. De hecho, ninguna medida adoptada por el sistema implicó que las instituciones representativas compartieran poder político junto con la ciudadanía (Añez *et al.*, 2003). Complementariamente, las reformas constitucionales no contaron con la participación de los electores en su diseño, por lo que el bloqueo constante a las demandas por participación directa permitió la penetración de nuevas ideas asociadas a la inclusión de la ciudadanía en los temas de interés público de forma sustantiva, amparados en el modelo de democracia bolivariana (Sanoja, 2009).

Durante los primeros años de la crisis económica (1984) se creó una comisión encabezada por el presidente Jaime Lusinchi denominada Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), en un intento por buscar una solución política a la crisis por la que estaba atravesando el país.

Los miembros de la comisión enfatizaron la necesidad de implementar la elección directa de alcaldes y gobernadores regionales, además de otras

⁶ Véase: <https://bit.ly/3qT7nu7>.

propuestas, tales como reformas al sistema de financiamiento de los partidos y sus procedimientos internos. El paquete de propuestas fue rechazado principalmente por AD al considerarlo demasiado radical (Lalander, 2008)⁷. La discusión de las reformas quedaría postergada hasta 1989, año en que se vive uno de los grandes conflictos de fines de los ochenta: el Caracazo (1989).

La falta de respuestas satisfactorias por parte del sistema también llevó a la organización de los militares. Fruto de ello fue la Conformación del MBR-200 (Movimiento Bolivariano Revolucionario 200), que ganó protagonismo político en 1989 y fue artífice de dos intentos fallidos de golpe de Estado fruto de la parálisis institucional (Lalander, 2008). Este panorama de mayor distanciamiento entre ciudadanía y partidos políticos ponía cada vez más de manifiesto el clamor de la sociedad por abrir mayores canales de participación directa, tal y como se observa en la tabla 5.

Tabla 5. *Preferencias ciudadanas en materia de reformas políticas (%)*

	1. ^a opción	2. ^a opción	Última opción
Incrementar la participación directa de la ciudadanía	38	14	6
Elección directa de alcaldes y gobernadores	23	9	7
Garantizar que los detenidos sean formalizados o liberados tras 24 horas	15	13	14
Establecer defensores ciudadanos en el nivel estatal y local	8	21	10
Proteger al poder judicial de la influencia económica y partidista	5	17	7
Descentralizar el Gobierno	5	12	12
Reorganizar el poder ejecutivo	1	5	12
Democratizar los partidos políticos	1	3	18
No sabe / no responde	4	6	14

N = 7654

Fuente: Myers (1995)⁸.

⁷ Aunque en 1989 se lleva adelante la elección de directa de alcaldes y gobernadores.

⁸ Sondeo realizado en 1989.

En 1989, durante la Administración de Carlos Andrés Pérez, en búsqueda de una solución política tras el creciente malestar ciudadano, nuevamente se comienza a debatir la posibilidad de realizar reformas constitucionales (Navarro, 1995). Incluso, algunos sectores contrarios a los partidos tradicionales comenzaron a defender la idea de conformar una Asamblea Constituyente para la creación de una nueva Constitución⁹, idea que con el transcurso del tiempo fue adquiriendo mayor fuerza¹⁰.

En concreto, la propuesta de reforma constitucional encabezada por Pérez fue desechada en 1992, año en el que hubo dos intentos de golpe de Estado que gozaron de amplio apoyo popular en reacción a la falta de respuestas institucionales (Philip y Murillo, 2004).

El intento de golpe sirvió para que los actores políticos buscaran un nuevo acuerdo para poder realizar reformas al sistema (Kornblith, 1996; Navarro, 1995). Es en ese instante cuando amplios sectores, sobre todo de la izquierda, comenzaron a exigir una nueva Constitución y mayores canales de participación directa de la ciudadanía, ideas que habían sido largamente postergadas desde mediados de la década de los setenta (Añez *et al.*, 2003).

En respuesta, Carlos Andrés Pérez anuncia un plebiscito para el llamado a elecciones para la conformación de una Asamblea Constituyente como medio para: «reformular el sistema y transferir al pueblo la solución global de la crisis»¹¹. El referendo no se realiza. Sin embargo, se designa a una comisión bicameral para que elabore un proyecto de reforma.

El intento de reformar la Constitución en 1992 fracasó porque no tuvo apoyo por parte de los partidos tradicionales, cuestionándose por primera vez la legitimidad de la Constitución de 1961 (López Maya, 2014). Debido a que gran parte de las reformas estaban orientadas a volver el sistema político más participativo, sumado a los ajustes en el sistema de separación de poderes, los representantes en el Congreso calificaron que un paquete de enmiendas tan profundo no iba a ser aprobado en el referendo. Añadido a que no era conveniente realizar reformas en periodos de inestabilidad, el Congreso optó por la deslegitimación del sistema en lugar de proponer reformas (Navarro, 1995). Tomando en consideración estos acontecimientos, la reforma a la Constitución se estancó, debido a que la iniciativa no contó con la venia de los partidos tradicionales, y se impuso la rigidez de la Constitución para realizar cambios.

⁹ Aunque para eso había que reformar la Constitución de 1961, puesto que no contemplaba canales institucionales para su reemplazo.

¹⁰ Véase Brewer-Carías (2001).

¹¹ Véase: <https://bit.ly/3ofMx6f>.

La parálisis mencionada llevó a un segundo intento de golpe de Estado. Pese a fracasar, el intento contó nuevamente con respaldo popular. El evento dejó un negativo precedente: la poca capacidad de respuesta del sistema llegó a un punto en el que la opinión pública comenzó a respaldar conductas de corte autoritario (Philip y Murillo, 2004).

Como alternativa a la falta de respuestas de los partidos surge el llamado Polo Patriótico, compuesto por el Movimiento Quinta República (MVR), MAS, Partido Comunista y Patria para Todos (PPT) bajo el liderazgo de Hugo Chávez. El proyecto político de Chávez proponía una refundación total, tanto en lo económico como en lo político. Respecto a lo político, su campaña se basó en la promesa de convocar una Asamblea Constituyente encargada de diseñar una nueva Constitución, (Lalander, 2012; Viciano y Martínez, 2000). Adicionalmente, la nueva Constitución tenía como objeto reemplazar el modelo de democracia representativa heredado del *puntofijismo* por uno de *democracia bolivariana*, es decir, destinado a otorgar mayores herramientas de participación directa a la ciudadanía (Braver, 2017).

Chávez ganó la elección presidencial el 6 de diciembre de 1998 con el 56% de los votos. Una vez que asumió el cargo de presidente, inició de inmediato el proceso constituyente convocando a un plebiscito. La razón de esto último radica en que la rigidez de la carta de 1961 iba a asegurar como resultado el rechazo por parte de la oposición. Por consiguiente, la decisión del Gobierno consistió en pasar por alto a las instituciones de contrapeso, y esta acción fue aprobada por la justicia constitucional (Brewer Carías, 2001; Braver, 2017; Kornblith, 2003).

Como resultado, la opción del «sí» obtuvo un 81 % de respaldo, lo que llevó a la confección de la Constitución de 1999. La carta fundamental de 1999 ha significado una gran concentración del poder político en manos del Ejecutivo, sumado a que sus reformas han permitido la reelección indefinida de la figura del presidente y una mayor dependencia de la justicia electoral y constitucional hacia la figura del primer mandatario (McCoy, 2010; Sánchez, 2016).

En conclusión, la Constitución de 1961 sentó las bases institucionales para un sistema que fue administrado por casi treinta años por AD y COPEI en virtud de los acuerdos alcanzados por medio del Pacto de Punto Fijo. Esto llevó al establecimiento de una Constitución con alto grado de rigidez. Si bien esta rigidez permitió por varios años llevar adelante un modelo de democracia estable, con el correr de los años comenzó a evidenciarse las falencias en materia de diseño. En primera instancia, la rigidez de la Constitución neutralizó las demandas por intensificar la participación directa de la ciudadanía, siendo esta una de las principales demandas ciudadanas tras la transición a la democracia. Esta demanda se radicaliza tras la crisis económica iniciada en 1983, cuyo punto álgido estalla en 1989. Ninguna de las reformas realizadas

estuvo en línea con lo que la ciudadanía esperaba. Del mismo modo, ante la crisis económica la Constitución de 1961 no tuvo la capacidad de adecuarse para brindar herramientas para la resolución de conflictos en un periodo política y económicamente adverso. Esto último condujo al surgimiento de posturas radicalizadas, encabezadas por Hugo Chávez, quien organizó dos golpes de Estado fallidos en 1992 y que gozaron de amplio apoyo popular. Sin embargo, pese a que los intentos fracasaron, esto no impidió que Chávez llegara al poder en 1999 por la vía electoral, reemplazando la Constitución en el mismo año con serias consecuencias para la democracia venezolana.

2. CHILE

La actual Constitución política de 1980 fue promulgada bajo el Gobierno autoritario de Augusto Pinochet. Diseñada para no sufrir cambios profundos, la carta fundamental posee desde sus orígenes una serie de enclaves que la han dotado de una extrema rigidez. Con quórumos legislativos que incluso llegan a los dos tercios en un sistema bicameral, sumado a un sistema electoral conocido como *binominal* (reemplazado por un sistema con fórmula D'Hondt para las elecciones legislativas de 2017) que sobrerrepresentó a los partidos que fueron aliados del antiguo régimen, más un Tribunal Constitucional cuyas decisiones son más bien de orden político que jurídico —transformándose en una suerte de tercera cámara (Bassa, 2015)—, más la presencia de senadores vitalicios y designados (removidos con la reforma de 2005), han otorgado un amplio poder de veto tanto a los partidos de derecha Renovación Nacional (RN) como a la Unión Demócrata Independiente (UDI). El sistema constitucional descrito ha sido denominado por la literatura como un sistema «sesgado hacia las elites» (Albertus y Menaldo, 2018) o como una «democracia semisoberana» (Huneus, 2016).

La rigidez del sistema constitucional era un objetivo perseguido por sus creadores, especialmente Jaime Guzmán, quien fue el principal asesor civil del régimen, cuyo propósito consistió en diseñar una serie de dispositivos destinados a neutralizar cualquier intento por parte de alguna coalición reformista una vez restaurada la democracia: «La Constitución debe procurar que, si llegan a gobernar los adversarios, se vean constreñidos a seguir una acción no tan distinta a la que uno mismo anhela, porque —valga la metáfora— el margen de alternativas posibles que la cancha imponga de hecho a quienes juegan en ella sea lo suficientemente reducido para hacer extremadamente difícil lo contrario»¹².

Tras el retorno a la democracia, el respeto a la Constitución por parte de la Concertación —coalición de partidos compuesta por la Democracia Cristiana

¹² Fuente: *El Ciudadano*. Disponible en: <https://bit.ly/3pfKgtl>.

(DC), Partido Socialista (PS), Partido por la Democracia (PPD) y Partido Radical (PR)— permitió una transición pacífica hacia la democracia (Heiss y Navia, 2007). La rigidez de la Constitución por medio de sus disposiciones supramayoritarias incentivó la formación de una democracia de consenso entre los principales bloques políticos del país, conocida como la «democracia de los acuerdos» (Siavelis, 2006; Alberts *et al.*, 2012), introduciéndose reformas menores a la Constitución hasta llegado el año 2005, periodo en el que se realizó la mayor reforma a la carta fundamental al eliminarse enclaves tales como la presencia de senadores vitalicios y designados y la remoción del sistema electoral binominal de la Constitución, que pasó a ser Ley Orgánica Constitucional. También se efectuaron otras enmiendas orientadas a reducir la influencia de los militares en los asuntos civiles (Fuentes, 2012a). No obstante, las reformas realizadas en ese entonces fueron bajo un esquema basado en pactos de elite de los partidos políticos con exclusión de la ciudadanía (Fuentes, 2012b).

Desde el año 2006 en adelante comienza a surgir un cúmulo de demandas sociales destinadas al reconocimiento de derechos sociales en un modelo constitucional en el que el Estado fue reducido a un rol subsidiario como parte de las reformas de mercado introducidas al país desde 1975.

El primer movimiento social en manifestarse fueron los estudiantes secundarios (2006), quienes mediante multitudinarias protestas deslegitimaron las leyes orgánicas constitucionales. Específicamente hay que citar la ley en materia de educación (Donoso, 2013).

A partir de 2011 la Constitución comienza a cimentar su progresiva deslegitimación gracias al movimiento de estudiantes universitarios, quienes demandaron mediante multitudinarias protestas a nivel nacional la universalización del derecho a la educación superior, que debía ser constitucionalizado. La demanda no logró llegar al nivel constitucional. En conjunto, comenzaron a sumarse las demandas por reformas al sistema de pensiones, el reconocimiento de los pueblos originarios, de las minorías sexuales y los derechos medioambientales. Ninguna de las demandas logró ser exitosa, por lo que el elemento común entre todos estos movimientos fue uno solo: una nueva Constitución para Chile (Donoso, 2013; Observatorio del Proceso Constituyente de Chile, 2017; Von Bullow y Bidegáin, 2015; Heiss, 2017).

Michelle Bachelet en su segundo periodo presidencial (2014-2018) recoge estas demandas, abriendo un proceso constituyente mediante una etapa participativa sin precedentes en la historia reciente del país¹³. Sin embargo, el proceso

¹³ Véase, discurso de inicio del proceso constituyente. Disponible en: <https://bit.ly/3ccl7vN>.

fracasó tras no superar la barrera de los dos tercios para introducir mediante la vía institucional mecanismos destinados al reemplazo constitucional. Pese al fracaso del proceso, la gran mayoría de la opinión pública respaldaba una nueva Constitución, cuyo principal argumento estuvo basado en que el actual ordenamiento es incompatible con los tiempos actuales, y también por sus orígenes autoritarios, como refleja la tabla 6.

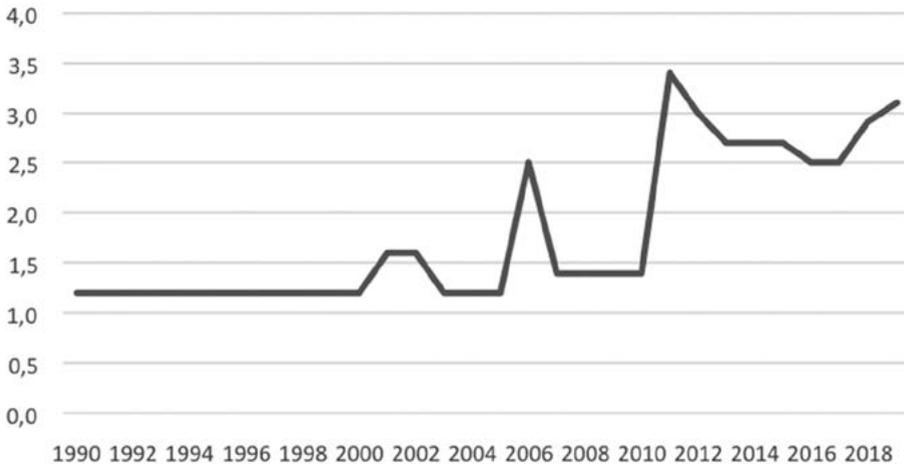
Tabla 6. *Necesidad de cambios a la Constitución, importancia del cambio constitucional y razones para el cambio*

Pregunta	Respuesta	%
Dígame, por favor, si en la Constitución política se necesitan «cambios profundos», «cambios moderados» o «no necesita cambios».	Cambios profundos	66
	Cambios moderados	22
	No necesita cambios	3
Y pensando en los desafíos de Chile ¿qué tan importante le parece a usted cambiar la Constitución política de Chile?	Muy importante	56
	Bastante importante	28
De las siguientes razones, ¿cuál es para usted la principal por la que hay que cambiar la Constitución política de Chile?	Porque su contenido no sirve para los actuales desafíos del país	54
	Porque se originó en dictadura	15
	Ambas razones	19

Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2016)¹⁴.

La demanda por una nueva Constitución volvería a cobrar fuerza en el mes de octubre de 2019. El día 18 de octubre, tras una semana de evasiones masivas del metro de Santiago por parte de estudiantes secundarios en respuesta a una considerable alza en el valor de su pasaje, llevó a que el Gobierno de Sebastián Piñera (derecha) reprimiera con violencia las evasiones. En respuesta a la violenta represión estatal, la ciudadanía salió a protestar —en su mayoría de forma pacífica—, tomando las calles de Santiago y del resto del país exigiendo cambios profundos al sistema político y económico. Tras una serie de hechos de violencia como la quema de estaciones de metro y saqueos a supermercados, el Gobierno decretó toque de queda a nivel nacional para

¹⁴ *Informe auditoría a la democracia 2016*. Disponible en: <https://bit.ly/39gItyC>.

Gráfico 2. *Nivel de protestas en Chile (1990-2019)*

0 = no ha habido protestas.

1 = varios eventos de baja escala.

2 = muchos eventos de baja escala.

3 = varios eventos de larga y baja escala.

4 = muchos eventos de larga y baja escala.

Fuente: Varieties of Democracy.

restaurar el orden, declarando la guerra a los manifestantes: «Estamos en guerra contra un enemigo poderoso»¹⁵.

El rechazo a la violencia estatal y la falta de respuesta del Gobierno para introducir reformas de fondo al sistema político y económico llevó a más de un millón y medio de manifestantes a las calles de Santiago a una masiva protesta pacífica que exigía, principalmente, una nueva Constitución¹⁶.

Finalmente, tras largas jornadas de protestas, tanto violenta como no violenta, junto a graves violaciones a los derechos humanos por parte de Carabineros (según informes de Humans Rights Watch¹⁷), el 15 de noviembre el Congreso acuerda las bases para un plebiscito destinado a consultar a la ciudadanía su voluntad de reemplazar o mantener la actual Constitución. El plebiscito originalmente estaba contemplado para el mes de abril. Sin embargo, producto del daño provocado por la COVID-19, el cronograma fue aplazado para el 25 de octubre de 2020.

¹⁵ Fuente: CNN Chile. Disponible en: <https://cutt.ly/MkfHsyL>.

¹⁶ Fuente: BBC en español. Disponible en <https://bbc.in/3ojRtqF>.

¹⁷ Véase: <https://bit.ly/2MpVRan>.

En síntesis, en Chile desde 2006 comienza a incrementarse el nivel de protestas ante mayores demandas por cambios a la estructura política y al modelo económico, llegando a la progresiva petición del cambio constitucional. Los datos reflejados en el gráfico 2 muestran un aumento importante en las protestas justamente en los años 2006, 2011 y 2019. Adicionalmente, el nivel de protestas en el país desde 2011 hasta 2019 jamás descendió a los niveles del periodo 1990-2005, lo que refuerza la idea de una creciente movilización social por cambios estructurales.

El caso de Chile, al igual que Venezuela, muestra que elevados niveles de rigidez no necesariamente garantizan la estabilidad del régimen democrático en el largo plazo. En ambos países se observan dos partidos/coaliciones electorales que lograron mediante la rigidez constitucional crear sistemas estables, sumado a democracias de consenso (partitocracia y democracia de los acuerdos). No obstante, en el largo plazo, tanto la Constitución de 1961 como la Constitución de 1980 fracasaron en su intento de absorber los cambios demandados por la ciudadanía. En el caso de Venezuela, la parálisis institucional en medio de una severa crisis económica llevó a dos intentos fallidos de golpe de Estado, mientras que en Chile (en ausencia de crisis económica) el sistema llegó a un evidente colapso, llevando al estallido social más grande tras el retorno a la democracia y abriéndose paso a un proceso constituyente cuyo resultado está por definir. En ambos casos también se observa que las reformas realizadas no solamente fueron moderadas, sino que también fueron producto de acuerdos entre las elites, quedando la ciudadanía al margen del diseño de reformas.

En Uruguay sucede todo lo contrario, ya que sus reglas menos rígidas han permitido la incorporación de la ciudadanía en el diseño de reformas (especialmente en 1989 y 2004) e, incluso, han permitido la introducción de reformas demandadas por la población en medio de una aguda crisis económica, como ocurrió con la reforma de 2004. Si se compara con Venezuela, país que también se vio enfrentada a demandas ciudadanas por reformas constitucionales en medio de crisis económica, este último país se vio en medio de una parálisis con consecuencias negativas para la democracia, lo que llevó a la deslegitimación del orden constitucional. En cambio, en Uruguay la participación ciudadana en la reforma de 2004 muestra la adaptabilidad de la Constitución a las exigencias de su entorno sin deterioro de ninguno de los componentes propios de la democracia electoral.

VI. CONCLUSIONES

La presente investigación ha tenido como objeto problematizar acerca de si constituciones más flexibles (o menos rígidas) generan impactos negativos

sobre los regímenes democráticos. De acuerdo a la teoría constitucional liberal, mientras más altas sean las barreras para la enmienda, mayor será su efecto positivo sobre la democracia. Con el objeto de evidenciar que constituciones más permisivas para su modificación no siempre generan efectos negativos se ha estudiado el caso de Uruguay.

La selección del caso uruguayo corresponde a un caso atípico, ya que presenta elevados índices en cuanto al funcionamiento de la competencia electoral y un correcto funcionamiento del sistema de contrapesos. Adicionalmente, dicho país presenta los mayores niveles de participación política de América Latina, y presenta bajas barreras para la reforma constitucional.

El estudio de caso muestra que, contrario a las expectativas teóricas del liberalismo, ninguna de las reformas introducidas en la Constitución uruguaya ha vulnerado la democracia electoral. Por otra parte, su baja rigidez ha hecho protagonista a la ciudadanía en el diseño de cambios en la Constitución por medio de las reformas de 1989 y 2004.

En oposición al caso uruguayo también se han explorado dos casos de estudio adicionales asociados a que elevados niveles de rigidez no necesariamente aseguran la estabilidad del sistema democrático: Venezuela y Chile. Ambos países constituyeron tras la transición a la democracia dos modelos estables de democracia de consenso bajo reglas rígidas de enmienda.

En el caso venezolano, la rigidez impidió reformas que expandieran la participación política más allá de las elecciones, principalmente durante la parálisis institucional en medio de una crisis económica que llevó a dos intentos de golpe de Estado en 1992 y el posterior ascenso al poder de Hugo Chávez y el reemplazo de la Constitución de 1961 en 1999.

En Chile, a partir de 2006 comienzan a surgir una amplia serie de demandas sociales por mayores derechos sociales. La falta de respuesta del sistema constitucional incrementó la oleada de protestas, llegando en octubre de 2019 al mayor estallido social tras el retorno a la democracia. Tras largas jornadas de protestas violenta y no violenta, en el mes de noviembre se abrieron los caminos para un proceso constituyente cuyo resultado está por definir tras el término de la pandemia ocasionada por la COVID-19.

Los casos de Uruguay, Chile y Venezuela llevan a repensar los supuestos del liberalismo, sobre todo la necesidad de hacer una revisión empírica más amplia acerca de la veracidad de la relación existente entre rigidez constitucional y estabilidad de la democracia. Casos históricos como el de Bolivia y la rigidez de la Constitución de 1967 y su falta de respuesta de cara al reconocimiento de los pueblos indígenas (que terminó en el reemplazo constitucional de 2009), así como también la reducción de las barreras de enmienda en Colombia para introducir las reformas que permitieron los acuerdos entre el Estado colombiano y la FARC por vía *fast track*, exigen un examen acerca de la validez externa

de este supuesto, principalmente sobre hasta qué punto las democracias cumplen con su función de adaptación/respuesta (*responsiveness*) ante las demandas ciudadanas cuando las barreras para la enmienda son elevadas.

Bibliografía

- Alberts, S., Warshaw, C. y Weingast, B. (2012). Democratization and Countermajoritarian institutions: Power and Constitutional Design in Self-Enforcing Democracy. En T. Ginsburg (ed.). *Comparative Constitutional Design* (pp. 69-100). Cambridge: Cambridge University Press.
- Albertus, M. y Menaldo, V. (2018). *Authoritarianism and the Elite Origins of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/9781108185950>.
- Altman, D. (2002). Popular initiatives in Uruguay: confidence votes on governments or political loyalties? *Electoral Studies*, 21, 617-630. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S0261-3794\(01\)00036-1](https://doi.org/10.1016/S0261-3794(01)00036-1).
- Altman, D. (2008). Collegiate Executives and Direct Democracy in Switzerland and Uruguay: Similar Institutions, Opposite Political Goals, Distinct Results. *Swiss Political Science Review*, 14 (3), 483-520. Disponible en: <https://doi.org/10.1002/j.1662-6370.2008.tb00110.x>.
- Altman, D., Buquet, D. y Luna J. P. (2011). *Constitutional Reforms and Political Turnover in Uruguay: Winning a Battle, Losing the War*. Documento Online, 2-11. Montevideo: Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Disponible en: <https://bit.ly/3qPAOgo>.
- Altman, D. y Castiglioni, R. (2006). The 2004 Uruguayan elections: A political earthquake foretold. *Electoral Studies*, 25, 147-191. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2005.06.005>.
- Añez, C., López M. y Suárez, W. (2003). El Estado venezolano y la participación ciudadana. *Espacio Abierto*, 12 (4), 579-603.
- Bassa, J. (2015). El Tribunal Constitucional en la Constitución chilena vigente. En J. Bassa, J. C. Ferrada y C. Viera (eds.). *La Constitución chilena: una revisión crítica a su práctica política* (pp. 253-284). Santiago de Chile: LOM ediciones.
- Braver, J. (2017). Revolutionary Reform in Venezuela: Electoral Rules and Historical Narratives in the Creation of the 1999 Constitution. En R. Albert, X. Contiades y A. Fortiadou (eds). *The Foundations and Traditions of Constitutional Amendment* (pp. 137-156): Oxford, Oregon: Hart Publishing.
- Brewer-Carías, A. (1982). *El Estado, crisis y reforma*. Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales.
- Brewer-Carías, A. (2001). *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Bryce, J. (1952). *Constituciones flexibles y constituciones rígidas*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- Buchanan, J. y Tullock, G. (1999) [1962]. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Indianapolis: Liberty Fund.

- Buquet, D. (1997). Reforma política y gobernabilidad democrática en Uruguay: la reforma constitucional de 1996. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 10, 9-24.
- Buquet, D. (2005). *Las claves del cambio: ciclo electoral y nuevo gobierno 2004-2005*. Montevideo: EBO-ICP.
- Chasquetti, D. y Buquet, D. (2004). La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso. *Revista Política*, 42, 221-247.
- Closa, C. (2012). Constitutional Rigidity and Procedures for Ratifying Constitutional Reforms in EU Member States. En A. Benz y F. Knüpling (eds.). *Changing Federal Constitutions* (pp. 281-310). Berlín: Barbara Budrich. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctvddzh07.19>.
- Coppedge, M. (1994). *Strong Parties and Lame Ducks: Presidential Partisanship and Factionalism in Venezuela*. Stanford: Stanford University Press.
- Coppedge, M. (1995). Partidocracia and Reform in Comparative Perspective. En J. McCoy, A. Serbin y A. Stambouli (eds.). *Venezuelan Democracy Under Stress* (pp. 173-196). United States: Transaction Publishers.
- Crisp, B. (2000). *Democratic Institutional Design: The Powers and Incentives of Venezuelan Politicians and Interest Groups*. Stanford: Stanford University Press.
- Crisp, B. y Levine, D. (1998). Democratizing the Democracy? Crisis and Reform in Venezuela. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 40 (2), 27-61. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/166373>.
- Dahl, R. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Heaven: Yale University Press.
- Dixon, R. y Landau, D. (2015). Transnational constitutionalism and a limited doctrine of unconstitutional constitutional amendment. *International Constitutional Law*, 13 (3), 606-638. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/icon/mov039>.
- Donoso, S. (2013). Dynamics of Change in Chile: Explaining the Emergence of the 2006 Pingüino Movement. *Journal of Latin American Studies*, 45 (1), 1-29. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0022216X12001228>.
- Dugard, J. y Drage, K. (2012). *Shields and Swords: Legal Tools for Public Water*. Occasional Paper, 17. Canada: Municipal Services Project.
- Elkins, Z., Ginsburg, T. y Melton, J. (2009). *The Endurance of National Constitutions*. New York: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511817595>.
- Elster, J. (1995). Forces and Mechanisms in the Constitution Making Process. *Duke Law Journal*, 45, 364-396. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1372906>.
- Fuentes, C. (2012a). *El pacto: poder, constitución y prácticas políticas en Chile (1990-2010)*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Fuentes, C. (2012b). Chile: Democratization Through Constitutional Reforms. En N. Detlef y A. Schilling-Vacaflo (eds.). *New Constitutionalism y Latin América: Promises and Practices* (pp. 243-264). New York: Routledge.
- Garmendia, G. (2010). Evaluación de la reforma del sistema de pensiones Uruguay. *Perfiles Latinoamericanos*, 35, 89-103.
- Goertz, G. y Mahoney, J. (2012). *A Tale of Two Cultures: Qualitative and Quantitative Research in the Social Sciences*. Princeton: Princeton University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.23943/princeton/9780691149707.001.0001>.

- González, R. (2008). Democracia directa: el Caso de Uruguay. En A. Lissidini, Y. Welp y D. Zovatto (eds.). *Democracia directa en América Latina* (pp. 171-190). Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Hamilton, A., Madison, J. y Jay, J. (2006) [1780]. *El Federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Harris, L. y Roa, M. (2012). Recent waves of water governance: Constitutional reform and resistance to neoliberalization in Latin America (1990-2012). *Geoforum* 50, 20-30. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2013.07.009>.
- Heiss, C. (2017). Legitimacy crisis and the constitutional problem in Chile: A legacy of authoritarianism. *Constellations*, 24 (3), 470-479. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1467-8675.12309>.
- Heiss, C. y Navia, P. (2007). You Win Some, You Lose Some: Constitutional Reforms in Chile's Transition to Democracy. *Latin American Politics and Society*, 49 (3), 163-190. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2007.tb00386.x>.
- Huneus, C. (2016). *El régimen de Pinochet*. Chile: Taurus.
- King, G., Keohane, R. y Verba, S. (1994). *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/9781400821211>.
- Kornblith, M. (1996). *Crisis y transformación del sistema político venezolano: nuevas y viejas reglas del juego*. Disponible en: <https://bit.ly/3sT09YB>.
- Kornblith, M. (2003). Del Puntofijismo a la Quinta República: elecciones y democracia en Venezuela. *Colombia Internacional*, 58, 160-194. Disponible en: <https://doi.org/10.7440/colombiaint58.2003.06>.
- Landau, D. (2013). Abusive constitutionalism. *UC Davis Law Review*. 47, 189-260.
- Lalander, R. (2012). Neo-Constitutionalism in Twenty-first Century Venezuela: Participatory Democracy, Deconcentrated Decentralization or Centralized Populism? En A. Schilling-Vacaflor (eds.). *New Constitutionalism in Latin America: Promises and Practices* (pp. 163-182). New York: Routledge.
- Lalander, R. (2008). El contexto histórico del chavismo y los partidos políticos de izquierda. *Reflexión Política*, 10 (19), 36-48.
- Lanzaro, J. (2013). Continuidad y cambios en una vieja democracia de partidos, Uruguay (1910-2010). *Opinao Pública*, 19 (2), 235-269.
- Levinson, S. (1995). Introduction: Imperfection and Amendability. En S. Levinson (ed.). *Responding to Imperfection: Theory and Practice of Constitutional Amendment* (pp. 3-11). Princeton, New Jersey: Princeton University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/9781400821631>.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Heaven: Yale University Press.
- Lissidini, A. (1998). Una mirada crítica a la democracia directa: origen y las prácticas de los plebiscitos en Uruguay. *Perfiles Latinoamericanos*, 12, 169-200.
- López Maya, M. (2014). Iglesia católica y democracia participativa y protagónica en Venezuela. *Latin American Research Review*, 49, 45-60.
- Luna, J. (2008). Frente Amplio and the Crafting of a Social Democratic Alternative in Uruguay. *Latin American Politics and Society*, 49 (4), 1-30.

- McCoy, J. (2010). Venezuela under Chavez: Beyond liberalism. En C. Maxwell y E. Hershberg (eds). *America's Left Turns: Politics, Policies and Trajectories of Change* (pp. 81-100). Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Moreira, C. (2004). Resistencia política y ciudadanía: plebiscitos y referéndums en el Uruguay de los '90. *América Latina Hoy*, 36, 17-45. Disponible en: <https://doi.org/10.14201/alh.7411>.
- Navarro, J. C. (1995). In Search of the Lost Pact: Consensus Lost in the 1980s and 1990s. En J. McCoy, A. Serbin y A. Stambouli (eds). *Venezuelan Democracy Under Stress* (pp. 13-31). United States: Transaction Publishers.
- Negretto, G. (2012). Replacing and Amending Constitutions: The Logic of Constitutional Change in Latin América. *Law and Society Review*, 46 (4), 749-779. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1540-5893.2012.00516.x>.
- Myers, D. (1995). Perceptions of a Stressed Democracy: Inevitable Decay or Foundation for Rebirth? En J. McCoy, A. Serbin y A. Stambouli (eds). *Venezuelan Democracy Under Stress* (pp. 107-137). United States: Transaction Publishers.
- Observatorio del Proceso Constituyente de Chile. (2017). *Historia del proceso constituyente chileno*. Disponible en: www.redconstituyente.cl.
- Philip, G. y Murillo, L. (2004). El Estado y el problema de la legitimación democrática en Venezuela bajo el sistema «Punto Fijo». *Foro Internacional*, 44 (1), 150-169.
- Rilla, J. (2008). Uruguay 1985-2007: restauración, reforma, crisis y cambio electoral. *Revista Nuestra América*, 6, 95-63.
- Sánchez, R. (2016). Venezuela (2015): un régimen híbrido en crisis. *Revista de Ciencia Política*, 36 (1), 365-381. Disponible en: <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2016000100016>.
- Sanoja, P. (2009). Ideology, Institutions and Ideas: Explaining Political Change in Venezuela. *Bulletin of Latin American Research*, 28 (3), 394-410. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1470-9856.2009.00309.x>.
- Schwartzberg, M. (2010). The arbitrariness of supermajority rules. *Social Science Information*, 49 (1), 61-82. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0539018409354474>.
- Siavelis, P. (2006). Accommodating Informal Institutions and Chilean Democracy. En G. Helmke y S. Levitsky (eds.). *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America* (pp. 33-55). Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Viciano, R. y Martínez, R. (2000). Cambio político, cambio constitucional y la nueva configuración del sistema de partidos en Venezuela. *Revista de Estudios Políticos*, 110, 139-174.
- Von Büllow, M. y Bidegaín, G. (2015). It Takes two to Tango: Students, Political Parties, and Protest in Chile (2005-2013). En P. Almeida y A. Cordero (eds.). *Handbook of Social Movements across Latin America* (pp. 179-194). Nueva York: Springer. Disponible en: https://doi.org/10.1007/978-94-017-9912-6_13.

LAS TRAYECTORIAS DEL CAPITAL DE LIDERAZGO DE RODRÍGUEZ ZAPATERO, 2004-2011

Rodríguez Zapatero's leadership
capital trajectories, 2004-2011

JOSÉ A. OLMEDA

Universidad Nacional de Educación a Distancia
jolmeda@poli.uned.es

Cómo citar/Citation

Olmeda, J. A. (2021).

Las trayectorias del capital de liderazgo de Rodríguez Zapatero, 2004-2011.

Revista de Estudios Políticos, 191, 247-286.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.191.09>

Resumen

Siguiendo la conceptualización de capital político de Bennister, Hart y Worthy, y su definición del capital de liderazgo como autoridad agregada compuesta de tres dimensiones (habilidades, relaciones y reputación) de un líder, el artículo usa su índice de capital de liderazgo (LCI) para cartografiar sistemáticamente esas tres áreas generales, que combinan medidas concretas con aspectos interpretativos, en los mandatos de Rodríguez Zapatero como presidente del Gobierno. Este índice es más matizado y robusto que la dependencia exclusiva de las últimas puntuaciones de aprobación, y se utiliza como una herramienta para rastrear y comparar sistemáticamente la fortuna política de Zapatero en su gestión de las reformas de políticas públicas (2004-2008) y la crisis económica (2008-2011). El análisis muestra una trayectoria típica de líder meteórico, y que las pérdidas de capital de liderazgo se detectaron principalmente en sus habilidades persuasivas e inspiradoras, y sus relaciones políticas con su partido y la opinión pública.

Palabras clave

Capital político; índice de capital de liderazgo; presidente del Gobierno; Rodríguez Zapatero; España.

Abstract

Following Bennister, t Hart, and Worthy's conceptualization of political capital, and definition of leadership capital as aggregate authority composed of three dimensions (skills, relations and reputation) of a leader, the article uses their Leadership Capital Index (LCI) to systematically map out those three broad areas, combining concrete measures with interpretive aspects, in Rodríguez Zapatero's mandates as a prime minister. This index is both more nuanced and robust than exclusive reliance on the latest approval ratings, and it is used as a tool for systematically tracking and comparing Zapatero's political fortunes managing policy reforms (2004-2008) and economic crisis (2008-2011). The analysis shows a meteoric leader trajectory, and that leadership capital losses were mainly located in Rodríguez Zapatero's persuasive and inspirational skills, and political relations with his party and public opinion.

Keywords

Political capital; Leadership Capital Index; prime minister; Rodríguez Zapatero; Spain.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LIDERAZGO PÚBLICO, CAPITAL POLÍTICO Y CAPITAL DE LIDERAZGO: 1. Capital político. 2. Capital de liderazgo. III. EL ÍNDICE DE CAPITAL DE LIDERAZGO: OBJETIVOS, FUENTES Y METODOLOGÍA. IV. ¿UN LIDERAZGO REDEFINIDOR O REFORMAS POLÍTICAS AL BORDE DEL ABISMO?: 1. Primer mandato de Rodríguez Zapatero: el análisis. V. ¿CRISIS? ¿QUÉ CRISIS? LA GESTIÓN DE LA CRISIS ECONÓMICA: 1. La gestión de la crisis económica de Zapatero, 2008-2011. VI. CONCLUSIÓN: EVOLUCIÓN Y COMPARACIÓN DEL CAPITAL DE LIDERAZGO DE RODRÍGUEZ ZAPATERO. *BIBLIOGRAFÍA.*

I. INTRODUCCIÓN

Dentro del abanico de transformaciones estructurales de mayores repercusiones de la vida política contemporánea destacan tres que además se hallan estrechamente entrelazadas. Primero, la presidencialización de los regímenes parlamentarios que adquieren rasgos propios de los sistemas presidenciales sin modificaciones de su estructura formal (Poguntke y Webb, 2005) con consecuencias sobre los Gobiernos, los partidos y las campañas electorales. Segundo, la personalización, entendida como el incremento del peso político del actor individual en el proceso político a lo largo del tiempo, mientras que decae el peso del grupo, el partido político, por ejemplo (Rahat y Kenig, 2018: 117). Tercero, la mediatización: los actores e instituciones políticas dependen y están configuradas cada vez más por los medios de comunicación de masas, la televisión especialmente, por la hibridación de medios tradicionales y digitales que configura los sistemas mediáticos contemporáneos; y esto tiene efectos políticos muy notables: refuerzo de la personalización de la política y del liderazgo y la comunicación de su lenguaje como espectáculo y mercadotecnia, lo que provoca, entre otros efectos, un cambio en los procedimientos de selección de las élites políticas (Mazzoleni, 2010: 110-115). Estos tres desarrollos han abonado el terreno para el surgimiento de liderazgos y estrategias populistas (Mazzoleni, 2008: 49-64). El sistema político-administrativo español ha sufrido los efectos de estas mutaciones desde los inicios de la transición democrática y se han acentuado en la etapa de Rodríguez Zapatero (Picarella, 2014; González, 2008; González y Olmeda, 2012).

Como consecuencia de todo ello, entre otros efectos, se ha producido una muy reciente e importante revitalización de los estudios sobre el liderazgo

político (Bennister, 2012; Helms, 2012; Strangio *et al.*, 2013; Rhodes y 't Hart, 2014; Elgie, 2015; Bennister *et al.*, 2017). Sin embargo, salvo excepciones, buena parte de estas contribuciones se refieren al análisis de las labores del primer ministro en el modelo político-administrativo de Westminster. Aquí se intenta aplicar una de las herramientas conceptuales generada por estas aportaciones, en concreto el índice de capital de liderazgo (ICL) (Bennister *et al.*, 2015) al caso español, y en particular a los dos mandatos del presidente Rodríguez Zapatero.

Tras su inesperado éxito en 2004 (Santamaría, 2007: 31), y después de una legislatura preñada de reformas polarizadoras sin consenso, Zapatero logró una victoria electoral histórica en 2008, pues su respaldo electoral de más de once millones de votos convirtió al PSOE en la formación más votada de la democracia hasta entonces (Montero y Lago, 2010). Durante los inicios de su segundo mandato, fue considerado como un líder *visionario* indiscutido, con gran popularidad y una imagen pública atractiva. Transmitió poder y control, fue considerado como el mejor activo electoral en su partido y admirado y envidiado por la izquierda en toda Europa (Nash *et al.*, 2008). Pero en el lapso de dos años se convirtió en un líder titubeante, hundido, a merced de las circunstancias, desaparecido durante meses, considerado por sí mismo como un obstáculo para ganar las elecciones. Desde principios de 2011, los barones regionales le criticaron en público hasta el punto de alejarlo u ocultarlo convenientemente en las campañas electorales para las elecciones regionales y nacionales (Colino y Olmeda, 2012). Años más tarde, su propio partido aún no sabe muy bien si se avergüenza todavía de su legado.

Hasta la fecha, después del estudio seminal de Linz (2009 [1993]) sobre el liderazgo innovador en la transición y en nuestra entonces nueva democracia hay que destacar algunos estudios posteriores que han proseguido esta línea de investigación en diferentes direcciones. Por ejemplo, Natera (2001) elaboró un estado de la cuestión conceptual y ensayó su aplicación al estudio empírico en el ámbito local. Asimismo, Jiménez y Delgado (2016) recogen estudios sobre diferentes líderes políticos del periodo político inicial: los dos primeros presidentes del Gobierno, Suárez y González, junto con otras figuras decisivas como Fernández-Miranda, Fraga, Carrillo, Abril Martorell, Fernández-Ordóñez, Guerra, Pujol y Arzallus. En un plano teórico, Collado *et al.* (2016) han desarrollado una propuesta con acento sociológico. Jiménez y Peña (2018) examinan a líderes en el poder y en los partidos opositores, con énfasis en las elecciones generales de 2015 y 2016. Igualmente, Rico (2009) estudia en profundidad el impacto electoral de la imagen de los líderes. Además, podría añadirse Picarella (2009, 2014), que examina la personalización/presidencialización de los Gobiernos, los partidos y las campañas electorales en nuestro sistema democrático hasta Zapatero. La contribución de este

trabajo se inscribe fundamentalmente en la dirección abierta por las cuatro primeras contribuciones mencionadas con un enfoque politológico.

Además de sus memorias sobre la gestión de la crisis económica (Rodríguez Zapatero, 2013), o exculpaciones sobre el mismo asunto de uno de sus asociados más cercanos (Solbes, 2013), disponemos de variadas referencias periodísticas. Así, sobre las ideas o personalidad de Zapatero, tenemos biografías hagiográficas como Toro (2007), autorizadas (Campillo, 2001), más templadas (Rodríguez Aizpeolea, 2004) u otras obras menos complacientes o incluso hostiles (García Abad, 2010; González, 2011), pero en su mayoría se referían principalmente a su primer mandato (Papell, 2008). También son interesantes algunos libros sobre su personalidad y actividad política, como Valenzuela (2007), Jaén y Escudier (2007) y Zarzalejos (2011). Sobre su segundo mandato y su gestión de la crisis tenemos Guindal (2012). Análisis más académicos de parte o del conjunto de sus políticas, más o menos ecuanimes, son Bosco y Sánchez Cuenca (2009), Buesa (2010), Field (2011), Martí y Pettit (2010), Sánchez Cuenca (2012) y Colino y Cotarelo (2012). En concreto, el principal trabajo académico que analiza el liderazgo de los hasta entonces presidentes del Gobierno españoles como conjunto, de Suárez a Zapatero, con un enfoque psicosociológico es Álvarez (2014). Específicamente sobre Zapatero hay también distintas contribuciones con un acento sociológico (Jiménez y Collado, 2011; Collado y Jiménez, 2012¹).

Según los observadores, Rodríguez Zapatero pudo explotar y legitimar su considerable poder basado en diferentes cualidades, fue un líder arriesgado, y se basó en la atracción, la persuasión, la simpatía y la seducción, en su liderazgo transformacional al menos en su primer mandato. Según la mayoría de las narraciones, fue un presidente capaz solo para las buenas condiciones meteorológicas, dedicado a su autoimagen y al espectáculo político, buscador de titulares. Pero ¿puede medirse el liderazgo de un presidente del Gobierno? ¿Cómo desempeñó su cargo durante sus dos mandatos? ¿Cómo evolucionaron su trayectoria de liderazgo, su capital político y se vieron afectados por la crisis? ¿Qué componentes del liderazgo se ven más afectados por situaciones excepcionales como las crisis graves y, por lo tanto, son más importantes para la evolución del capital de liderazgo?

Aparentemente, las versiones existentes sugerirían que las repercusiones de la crisis en la pérdida de capital de liderazgo fueron más importantes en el caso de Zapatero que la gestión redefinidora, en expresión de Brown (2014), en su mandato precedente. Este rompecabezas plantea el problema de las

¹ Este texto reproduce casi idénticamente en su totalidad Collado y Jiménez (2011), con los mismos datos.

relaciones entre la gestión de las crisis por los líderes y la evolución de su capital de liderazgo. Aunque podemos suponer que la crisis generalmente conduce a una percepción de peor desempeño y, por tanto, afecta necesariamente a la pérdida de capital de liderazgo para la mayoría de los líderes, no sabemos mucho acerca de cómo y por qué una crisis afecta a algunos líderes más que a otros, a los que en situaciones similares les va mejor en términos de agotamiento de capital político.

El artículo se organiza en cuatro secciones. En la primera se clarifica el marco conceptual del análisis y un breve estado de la cuestión de la literatura sobre liderazgo político. En la segunda describimos el ICL y las fuentes para su elaboración. En las dos siguientes se aplica dicho índice a los dos mandatos de Rodríguez Zapatero. Se concluye con un examen sistemático de la trayectoria del capital de liderazgo en ambos periodos.

II. LIDERAZGO PÚBLICO, CAPITAL POLÍTICO Y CAPITAL DE LIDERAZGO

Desde un ángulo puramente teórico se suele partir para el análisis del liderazgo político de los presidentes o primeros ministros de la conjunción entre actuación (*agency*), estructura y personalidad, y su interacción con el contexto, los eventos exógenos como las crisis o los escándalos, junto con el transcurso del tiempo en el cargo. Así, los distintos enfoques hacen hincapié en diferentes aspectos, entre los que cabe distinguir los siguientes (t Hart y Uhr, 2008: 10-16): centrados en las características del líder; relacionales; institucionales; contextuales; performativos o retóricos, y éticos. El liderazgo público se concibe, por su parte, como un conjunto particular de actividades e interacciones en las que participan personas en posiciones de poder o directivas en un sentido amplio en diversos ámbitos —político, administrativo y cívico—. En consecuencia, se señalan un conjunto de funciones que deben efectuarse para que un régimen político se gobierne de manera efectiva y democrática, pero que no se realizan espontáneamente por sus instituciones, organizaciones públicas y rutinas. Así concebido, el liderazgo público evoluciona como una respuesta adaptativa a los desafíos estratégicos, no rutinarios, en una sociedad, que se localizan en tres esferas constitutivas de la gobernación contemporánea que se superponen: la política, la administrativa y la social (t Hart y Uhr, 2008: 3).

Los líderes del Gobierno son también dirigentes de partidos políticos. En la mayoría de los casos, son líderes de partido mucho antes de que se conviertan en dirigentes del Gobierno. Los partidos políticos desempeñan muchas funciones, una de las cuales es la de movilizar aquellas parcialidades sociales y culturales que apoyan su causa. En este sentido fundamental, los líderes de los

Gobiernos promueven una mentalidad de *nosotros y ellos*, contrastando su propio partido político en oposición a los rivales. Pero esta tensión creativa va más allá de las formas corteses de la competencia partidista: los jefes de Gobierno definen con frecuencia su Gobierno, su nación y su sociedad en términos de un conjunto de diferencias entre *nuestro mundo y otros mundos*, tratando de reforzar un sentido de identidad nacional o social, resaltando las diferencias o contrastes gestionados por los líderes en competencia.

No solo los jefes de Gobierno, sino todos los líderes políticos tratan la definición de cuáles son los problemas por resolver, que es otra manera de decir que también pueden impulsar su negación. Esta forma de liderazgo se ilustra en las posturas de los líderes políticos que compiten por los riesgos que plantea el cambio climático: algunos son rotundos en su negación, mientras que otros abrigan temores inminentes. Cada líder político aspirante ve oportunidades para el cambio de políticas públicas, incluso si está convencido de que es más fructífero hablar tranquilizadamente de *continuidad* en vez de cambio. Los líderes políticos persiguen las responsabilidades del poder con mayor o menor aceptación de la carga de la rendición de cuentas pública. El liderazgo implica el equilibrio entre las servidumbres de la gobernación con las responsabilidades del cargo: el aprovechamiento de las iniciativas de política pública que vienen con el poder del Estado a sabiendas de que una variedad de juicios públicos llegará por vía electoral. Generalmente se considera la gestión de las crisis como la gran prueba del liderazgo y ello tanto en el sentido de que las resuelvan como en el de que traten de utilizarlas en su favor (t Hart y Uhr, 2008: 3-10).

Sin embargo, aquí interesa un liderazgo público específico, el que ejercen quienes encabezan el poder ejecutivo de los regímenes presidenciales o parlamentarios. ¿Cómo podemos valorar la labor de los presidentes o de los primeros ministros? La evaluación comparativa de los líderes políticos en su contexto resulta una materia poco tratada en la literatura. No obstante, cabe mencionar algunas aportaciones de interés tras las contribuciones fundacionales de Burns (1978) y Blondel (1987). Elgie (1995) es el pionero de los estudios comparativos al analizar el fundamento institucional del liderazgo en Gran Bretaña, Francia, Alemania, Estados Unidos, Japón e Italia. Tiempo después ha retomado el análisis del liderazgo empleando distintos enfoques epistemológicos y ontológicos (Elgie, 2015). También desde una óptica institucional, Helms (2005) ha desarrollado el planteamiento más ambicioso al comparar los casos de Estados Unidos, Reino Unido y Alemania, centrándose en la dimensión más propiamente política del liderazgo, es decir, la movilización de apoyo para un programa dado. La otra dimensión del liderazgo se refiere al contenido real de la política pública (*policy*) impulsada. Su esquema analítico descansa sobre tres elementos que configuran las variables determinantes para el desempeño del liderazgo ejecutivo: las personalidades de quienes

ocupan el cargo supremo, las instituciones que determinan el espacio de maniobra en el que el presidente o primer ministro ejerce sus atribuciones y las variables circunstancias que acompañan su estancia en el poder. Otro estudio comparativo reciente es el de Bennister (2012), quien examina los casos de Gran Bretaña bajo Blair y Australia bajo Howard. Este autor aúna también los factores personales e institucionales. Su marco de referencia respecto a la primera faceta atiende a variables como los atributos del líder (carácter, cualificaciones); la relación con el partido (su prestigio o reputación); el perfil público, y la personalización de las campañas electorales. Con relación al segundo aspecto, Bennister destaca el papel como cabeza legal del Gobierno, como controlador del núcleo del Ejecutivo, como líder del gabinete, por ser quien establece la agenda en tanto que gestor de los medios informativos y como líder del partido al ser primer ministro.

Una contribución diferente, utilizada para evaluar el rendimiento presidencial en los Estados Unidos, es la influyente elaboración de Greenstein (2000), que trata de valorar el estilo de liderazgo, el carácter y las cualidades políticas y personales de los ocupantes de la Casa Blanca: su competencia en tanto comunicadores públicos, su capacidad organizativa, su habilidad política, el extremo en que están imbuidos de una visión propia de las políticas públicas, el estilo cognitivo con el que procesan la cascada de asesoramiento e información que les llega, su inteligencia emocional, de manera que administre sus emociones y las vuelque en propósitos constructivos. Este enfoque se ha aplicado a primeros ministros británicos en general (Theakston, 2017), a casos concretos como Wilson (Honeyman, 2007) o Brown (Theakston, 2011), o a los presidentes franceses (Chamorel, 2003).

De otra parte, la influyente contribución de Skowronek (1993, 2008) analiza sistemáticamente la relación entre las habilidades de los líderes y los cambios económicos y sociales más amplios a través de las pautas de comportamiento presidencial en los Estados Unidos. En su análisis contextual o situacional, las similitudes del liderazgo se repiten a lo largo del *tiempo político* en que los líderes se encuentran. Utiliza sistemáticamente esta teoría para trazar las posibilidades y las limitaciones que afronta el liderazgo de cada titular de la Presidencia, para explicar así su éxito o fracaso según la concordancia entre la estructura de oportunidades del contexto y el papel de las concepciones y posturas políticas individuales. La identidad política de los titulares puede ser de oposición o de apoyo a un *régimen*; los compromisos y valores previamente establecidos determinan los modos de liderazgo de los líderes. Cuando un régimen es resistente, las oportunidades de los líderes que se oponen a él son limitadas. En contraste, cuando un régimen es vulnerable, el *establishment* político es incapaz de resolver los problemas emergentes y la crisis y, en consecuencia, pierde el apoyo público en forma de credibilidad y legitimidad. Este

entorno político crea un mayor espacio para que los líderes opositores obtengan autoridad y recreen el orden político a su favor. Por lo tanto, el éxito o el fracaso de los líderes depende significativamente de la fuerza con la que resuenen en el entorno político en el que operan.

Dos contribuciones recientes merecen reseñarse con brevedad. Strangio *et al.* (2013) desarrollan una perspectiva comparativa centrada también en los sistemas de Westminster, pero orientada a la valoración de su actuación determinada por la interacción entre factores personales, institucionales y contextuales. Por su parte, Rhodes y ‘t Hart (2014) han compilado el tratamiento interdisciplinar más exhaustivo hasta la fecha sobre el liderazgo político, pues atiende tanto a las distintas tradiciones analíticas y metodológicas como a las diferentes perspectivas de su funcionamiento real, y proporciona también una perspectiva comparativa completa que incluye casos de una gran variedad de sistemas político-administrativos.

1. CAPITAL POLÍTICO

La primera referencia que conozco sobre la noción de capital político la proporciona Almond (1969) en su pionera conceptualización del paradigma de desarrollo político para aludir al rendimiento del sistema político, su capacidad simbólica para la creación o consumo de sus *reservas*, su capital. La diferencia entre sistemas en este plano provendría de las distintas tasas de acumulación o utilización de estas. Almond (1969: 464) subraya que «incluso para los sistemas políticos contemporáneos es difícil separar los procesos que contribuyen o agotan estas reservas de capital político. Y, sin embargo, el comportamiento de los sistemas políticos bajo tensión, su capacidad para hacer frente a las crisis depende en gran medida de la disponibilidad de estas reservas».

Posteriormente, ‘t Hart (2014) y Bennister *et al.* (2015) parten de la conceptualización de Bourdieu (1986) sobre las tres formas fundamentales de capital —económico (dinero y propiedades), cultural (bienes y servicios culturales, incluyendo las credenciales educativas) y social (contactos y redes)— para elaborar su aportación. Bourdieu añadió posteriormente el capital político, una manifestación menos desarrollada que las otras tres formas de *capital* que había presentado inicialmente, en su examen de la representación política en su teoría del campo político. Lo describió como (1991: 192): «El capital político es una forma de capital simbólico, *crédito* basado en la *credibilidad* o creencia y *reconocimiento* o, más precisamente, en las innumerables operaciones de crédito por las cuales los agentes confieren a una persona (o a un objeto) los poderes que reconocen en él (o en ello)».

Las ideas de Bourdieu nos permiten identificar tres aspectos clave sobre la naturaleza del capital político. En primer lugar, es crucial tener *habilidades*

para llegar a ser y continuar siendo un líder político. El proceso de ascendiente que constituye el liderazgo comienza cuando los políticos individuales hacen uso de sus formas de capital con el fin de ganar pugnas y avanzar dentro de la jerarquía política para alcanzar el poder, la creación de una imagen y un camino distintivos. De esto se deduce que el liderazgo consiste en una lucha continua para mantener su ascendiente.

En segundo lugar, el capital político es *relacional*. Bourdieu vio el *poder político* como algo derivado por los políticos de la confianza por parte del público (expresada como una forma de crédito), como una capacidad para movilizar. Esto conecta el capital político con las percepciones del público, con los medios de comunicación como una pieza crucial entre los dos.

En tercer lugar, para Bourdieu los escasos niveles de interés del público en el proceso político significan que el capital político se convierte en un propósito centrado en las élites, los líderes y los partidos con la política concentrada en las manos de los políticos profesionales y burócratas, lo que le conduce a identificar el capital político solo entre los líderes o partidos políticos. Una vez que se adquiere, el capital se convierte en parte de un ciclo de *reputación*, un proceso recíproco en el que los líderes presentan ideas, realizan acciones y consiguen que se *hagan las cosas*. El capital político es impugnado así continuamente y se disputa por los medios de comunicación, el público y los políticos. El capital político es dinámico y contingente y puede conservarse solo a costa del trabajo incesante que es necesario para acumular crédito y evitar el descrédito ante el tribunal de la opinión pública. Otras contribuciones de interés sobre esta noción y otras conexas, basadas en distinto grado en la aportación de Bourdieu, son Alcántara (2017), French (2011), González (2005) y Joignant (2012, 2019).

López (2002) efectúa independientemente una distinción complementaria sobre dos aspectos: el capital político representativo y el reputacional. El primero se definiría por los atributos que determinan la productividad en la influencia sobre la política pública, y se fundamenta en la experiencia gestora o parlamentaria, la extensión de los contactos políticos y organizativos, la perspicacia legislativa y su capacidad manipuladora. El segundo lo haría por los atributos que determinan la posición frente a los votantes y a otros intereses desorganizados, y se basa en su afiliación partidista, su historial parlamentario, su programa electoral y su reconocimiento nominal por el público. Son interdependientes, en ocasiones mutuamente excluyentes y se refuerzan en otros casos; a veces, la acumulación de uno implica la pérdida del otro.

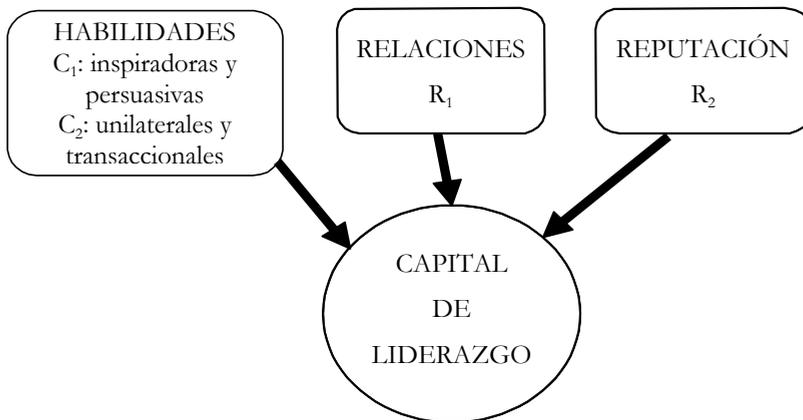
2. CAPITAL DE LIDERAZGO

Es importante diferenciar entre el capital político y el capital de liderazgo. El capital político se asocia con los lazos horizontales de redes, relaciones y

confianza que se heredan, se acumulan y se cultivan con frecuencia para obtener crédito político vertical. El capital de liderazgo puede recurrir a esos fundamentos horizontales, pero solo se aplica a quienes ocupan posiciones de liderazgo. Se centra más en cómo confieren autoridad los electores a un cargo público particular, que luego lo utiliza. Evoluciona desde y en paralelo con las atribuciones asociadas a las cualidades personales de estos titulares de cargos, es decir, su percepción de la competencia, la integridad y la capacidad para el liderazgo. Dependiendo de cuán firme y ampliamente se comparten esas percepciones en un sistema político, el capital de liderazgo del titular de un cargo se puede acumular o agotar. Como tal, no es un atributo personal de un líder, sino un espacio garantizado socialmente en el que pueden ejercer el liderazgo como se ha definido anteriormente. Kane (2001), por ejemplo, ha vinculado el capital de un líder con el establecimiento de una autoridad moral.

La noción de capital de liderazgo nos permite ver la diferencia entre estar en el cargo y estar en el poder. En la política contemporánea, se considera que los líderes tienen cada vez más protagonismo, pero también están más constreñidos y son más vulnerables. El estudio del liderazgo político mediante la lente del capital de liderazgo presupone que es la interacción dinámica entre las habilidades individuales y las condiciones contextuales lo que da forma a la destreza de los líderes para actuar y determina su legado. ‘t Hart (2014) y Bennister *et al.* (2015) definen el capital de liderazgo, entendido como el grado en que los responsables políticos pueden alcanzar y ejercer con eficacia la autoridad, y se compone de tres dimensiones: las habilidades, las relaciones y la reputación de un líder (véase el gráfico 1). El capital de liderazgo sube y

Gráfico 1. *Los componentes del capital de liderazgo*



Fuente: ‘t Hart (2014: 64), Bennister *et al.* (2015: 422).

Tabla 1. *El índice del capital de liderazgo*

Criterios	Indicadores	Valoración	Interpretación	Fuentes y medida
Habilidades				
C1	01. Visión política y de las políticas públicas	1. Completamente ausente	Capacidad de crear un conjunto de ideas o un plan persuasivos	Discurso de investidura. Discursos sobre el estado de la nación. <i>Diario de Sesiones</i> . Congreso de los Diputados
		2. Confusa/incoherente		
C1	02. Actuación comunicativa	3. Moderadamente clara/coherente	Capacidad de argumentar, explicar y persuadir a los electores y a los distintos públicos	Intervenciones del presidente del Gobierno: https://www.lamoncloa.gob.es/
		4. Clara/coherente		
C2	03. Posición personal en las encuestas en relación al líder de la oposición	5. Muy clara/coherente	Basada en la base de experiencia y poder y el perfeccionamiento de las habilidades en el desempeño del cargo	Pregunta <i>Barómetro CIS</i> (puntuación media sobre 10)
		1. Muy pobre		
C2	04. Longevidad: tiempo en el cargo	2. Pobre	Basada en la base de experiencia y poder y el perfeccionamiento de las habilidades en el desempeño del cargo	Prensa
		3. En la media		
		4. Buena		
		5. Muy buena		
		1. Muy baja		
		2. Baja		
		3. Moderada		
		4. Alta		
		5. Muy alta		
		1. < 1 año		
		2. 1-2 años		
		3. 2-3 años		
		4. 3-4 años		
		5. > 4 años		
				.../...

.../...	Criterios	Indicadores	Valoración	Interpretación	Fuentes y medida
	C2	05. Margen de la (re)elección para la dirección del partido	1. Muy pequeño (<1 % de electores relevantes, p.ej. asambleas de miembros del partido por agrupaciones) 2. Pequeña (1-5 %) 3. Moderada (5-10 %) 4. Grande (10-15 %) 5. Muy grande (> 15 %)	Seguridad de la posición en el partido y apoyo interno	Prensa
	Relaciones				
	R1	06. Intención de voto a su partido en relación al resultado de la elección más reciente	1. <-10 pp 2. -10 a -2.5 pp 3. -2.5 a 2.5 pp 4. -2.5 a 10 pp 5. > 10 pp	Apoyo del electorado al partido que lidera	Pregunta <i>Barómetro CIS</i> (intención directa de voto)
	R1	07. Niveles de confianza pública en el líder	1. 0-20 % 2. 20-40 % 3. 40-60 % 4. 60-80 % 5. 80-100 %	Apoyo público a los líderes vinculado a la cobertura de los medios	Pregunta <i>Barómetro CIS</i> (confianza)
	.../...				

...
Crterios	Indicadores	Valoración	Interpretación	Fuentes y medida	
R1	08. Probabilidad de un desafo creble a su liderazgo en un plazo de seis meses	1. Muy alta 2. Alta 3. Moderada 4. Baja 5. Muy baja	Seguridad de la posición en el partido y apoyo interno	Prensa	
Reputación					
R2	09. Habilidad percibida para configurar la política del partido	1. Muy baja 2. Baja 3. Moderada 4. Alta 5. Muy alta	Grado en el que los líderes son capaces de determinar la dirección y las opciones de sus partidos	Prensa	
R2	10. Efectividad parlamentaria percibida	1. Muy baja 2. Baja 3. Moderada 4. Alta 5. Muy alta	Influencia sobre la legislatura, como señal de apoyo de su propio partido y/o del gabinete, y la fuerza relativa de la oposición parlamentaria	Encuesta sobre vencedor «Debate estado de la Nación», CIS	
TOTAL					

Fuente: 't Hart (2014: 65), Bennister *et al.* (2015: 424-425). Reelaboración.

baja con el tiempo dentro de una trayectoria inevitable normalmente de adquisición, gasto y disipación. Presentan un índice del capital de liderazgo (ICL) que asigna sistemáticamente esas tres grandes áreas que combinan medidas concretas con aspectos interpretativos. Este índice sintético (véase la tabla 1) puede usarse como una herramienta para el seguimiento y la comparación de la fortuna política de los líderes de una manera sistemática que es a la vez más matizada y robusta que la dependencia exclusiva de los últimos índices demoscópicos de aprobación o popularidad.

III. EL ÍNDICE DE CAPITAL DE LIDERAZGO: OBJETIVOS, FUENTES Y METODOLOGÍA

Como el caso español parece mostrar, en algunos casos y en circunstancias de crisis muy similares, los líderes que comienzan con un capital de liderazgo más alto pueden verse más afectados por la crisis y su liderazgo que otros sin mucho capital inicial. Es como si aquellos con mayor capital tuvieran mucho más que perder y aquellos con un capital bajo-medio pudieran superar la crisis más fácilmente. ¿Es el tipo de líder o las dimensiones de liderazgo predominantes en cada caso lo que explica esto? ¿Son las habilidades, las relaciones y la reputación igualmente necesarias para sobrevivir en situaciones de crisis y mantener ese capital? ¿Qué componentes del capital de liderazgo parecen sobrevivir mejor y son más importantes para la gestión de las crisis? ¿La visión de las políticas, la confianza pública o el control de su propio partido son los aspectos más importantes para un líder que afronta la gestión de las crisis? Y ¿se ven afectados de manera diferente por los requisitos de la gestión de las crisis?

Para explorar estas cuestiones y tratar de responder estas preguntas se utilizarán los conceptos y las dimensiones del índice de capital de liderazgo (ICL), propuesto por Hart (2014: 60-71) y Bennister *et al.* (2015) de la tabla 1. Se parte de las hipótesis de que hoy en día parece que las habilidades de los líderes y la visión política tienen menos prioridad que las relaciones de confianza y las percepciones públicas para determinar su mantenimiento y supervivencia. Por otra parte, en las situaciones de crisis las políticas de respuesta generadas globalmente están más o menos determinadas o impuestas desde el exterior y su efectividad generalmente está fuera del control del líder, y siempre existe la posibilidad de evadir la culpa al transferirla a otros factores y reclamar el crédito por cualquier mejora. Por esa razón, para mantener el capital de liderazgo propio puede ser más importante salvaguardar cierta capacidad para fomentar un mínimo de popularidad y defender un control incuestionable del propio partido. Eso explicaría que a veces los líderes que no tienen una visión de política coherente o un buen desempeño comunicativo podrían

compensar esta deficiencia con buenas relaciones y reputación entre los suyos. Esto también explicaría que, en situaciones de crisis, los líderes con un alto capital de liderazgo basado en habilidades y desempeño comunicativo pueden agotar su capital más rápidamente que aquellos con un capital reducido, pero basados principalmente en las buenas relaciones y el control de su partido.

Para responder a estas preguntas y comprobar estas hipótesis, creemos que es útil comparar diacrónicamente el liderazgo ejercido por Zapatero en su primer mandato y durante la crisis. El objetivo central de este artículo es describir su trayectoria de liderazgo utilizando el ICL para mostrar cómo ha adquirido y utilizado ese capital al lidiar con la gobernación en condiciones favorables en su primera legislatura, y con la deuda soberana y la recesión con la crisis fiscal en España producida por la crisis financiera mundial de 2007-2008 en la segunda. Nuestro objetivo es abordar la cuestión del liderazgo utilizando un conjunto de dimensiones medibles y comparables, para proporcionar una primera exploración sistemática de las características del liderazgo de Zapatero. De esta manera, las instituciones ejecutivas, el diseño institucional de su cargo y su identidad política se mantienen constantes, por así decirlo. Pero gobierna frente a un contexto cambiante, constreñido estructuralmente por la pertenencia a la zona euro dentro de la Unión Europea, y la variación está en las diferentes contingencias de la gobernación y los componentes principales de su capital de liderazgo.

Para analizar la trayectoria del capital de liderazgo se observan tres instantáneas en cada una de sus legislaturas: en la primera, el momento inicial con la victoria electoral (marzo de 2004), la aprobación del Estatuto de Cataluña (abril de 2006), y después de las elecciones municipales (abril de 2007); en la segunda, la victoria electoral (marzo de 2008), el reconocimiento de la crisis (junio de 2010), y tras la convocatoria anticipada de elecciones generales (septiembre de 2011). Gracias a este diseño se efectúa una comparación sistemática entre ambos mandatos y se concentran las posibilidades explicativas de los posibles hallazgos del estudio. Los datos recogidos provienen del *Diario de Sesiones* del Congreso de los Diputados, las intervenciones del presidente del Gobierno recogidas en www.lamoncloa.gob.es, los *Barómetros* y otros estudios del CIS, y la consulta de las hemerotecas digitales de dos de los principales diarios españoles (*La Vanguardia* y *El País*, 2004-2011).

IV. ¿UN LIDERAZGO REDEFINIDOR O REFORMAS POLÍTICAS AL BORDE DEL ABISMO?

El contexto político que rodeó las elecciones generales del 14 de marzo de 2004 sugirió una expectativa general de una victoria clara para el PP, pero

en el penúltimo día de la campaña electoral que finalizaría el 14 de marzo de 2004, se perpetraron atentados terroristas en Madrid. 192 personas murieron y 1430 resultaron heridas. Tres días antes de las elecciones generales, el gobernante Partido Popular (PP) se había adelantado en las encuestas en 5 puntos porcentuales y el sucesor designado de Aznar, el exministro del Interior y vicepresidente Rajoy, parecía casi seguro vencedor. Sin embargo, después de los ataques el PP cayó del 43 en las encuestas al 36% de los votos del domingo, un cambio de 7 puntos porcentuales y el desencadenante de su pérdida del Gobierno, pasando directamente de la mayoría absoluta a la oposición sin etapa de Gobierno en minoría. La oposición socialista liderada por Rodríguez Zapatero obtuvo así una victoria histórica. La victoria del PSOE no fue anticipada por las encuestas, excepto por la consultora Noxa (Santamaría, 2007), y fue fruto de un conflicto de encuadres y culpabilización (Olmeda, 2008). También hubo una victoria socialista en las elecciones regionales simultáneas en Andalucía, que aumentó sus escaños en el Parlamento regional.

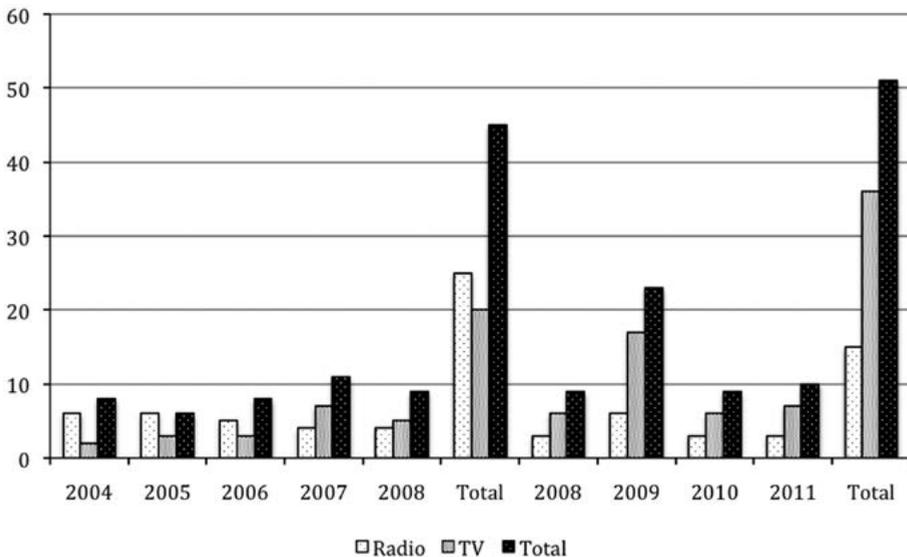
C1. Visión y comunicación

El presidente del Gobierno es responsable personalmente ante la opinión pública y se identifica con sus prioridades políticas al proporcionar su presentación en los medios de comunicación y también sufrir las consecuencias negativas de su fracaso ante los ciudadanos. Este es el caso de algunas iniciativas de política exterior en el primer mandato de Rodríguez Zapatero, como la retirada de las tropas españolas en Iraq y también en varios asuntos como la alianza de civilizaciones, la recuperación de la memoria histórica, la reforma del Estatuto de Cataluña o la negociación con la organización terrorista ETA encuadrada como proceso de paz. En el primer mandato, la visión y las prioridades de Zapatero tenían que ver con esos temas y otras políticas con una base más ideológica de orientación social diferente como medidas contra la violencia doméstica (2004), igualdad entre mujeres y hombres (2007), dependencia (2006), consideración de matrimonio y derechos de adopción a las uniones homosexuales (2005) y la regularización masiva de inmigrantes indocumentados (2005).

Las relaciones del primer ministro con los medios son cruciales para un enfoque realista del proceso político en las democracias contemporáneas, que se caracterizan a este respecto por su mediatización (Mazzoleni, 2010: 51-59; Helms, 2008). El modelo de medios y política que prevalece en España se llama pluralismo polarizado o mediterráneo en la tipificación de Hallin y Mancini (2004). Las implicaciones prácticas de este modelo son bien conocidas. Primero, destaca el predominio de la cobertura negativa; esto significa que hay un alto grado de negatividad en los medios de comunicación españoles, ya que se muestran muy pocas noticias favorables a uno de los actores

de la información relacionada, con editoriales desfavorables y alineados políticamente. Como los medios solo critican a los antagonistas, su función de vigilancia se diluirá, ya que se da por supuesto que ataca al oponente. En lugar de argumentación y discusión, el público se ha acostumbrado a las acusaciones de la oposición ritual que no apelan a la deliberación racional, sino a pistas emocionales e ideológicas para la identificación con cualquiera de las facciones contendientes. En consecuencia, los argumentos racionales y el debate de ideas son reemplazados por un periodismo de trincheras cuya agresividad y negativismo solo se comparan con su laxitud y permisividad, dada su falta de compromiso con las reglas más básicas de equidad y fuentes de información contrastantes. Zapatero tuvo un buen desempeño comunicativo en este entorno mediático y tomó la iniciativa ante los medios de difusión (véase el gráfico 2).

Gráfico 2. *Entrevistas con Rodríguez Zapatero en radio y televisión 2004-2008 y 2008-2011*



Fuente: <http://www.lamoncloa.gob.es>.

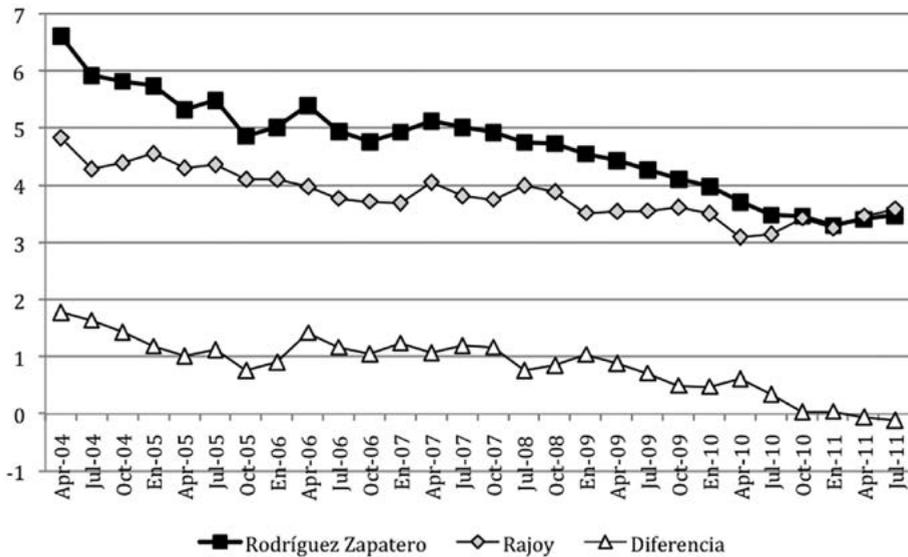
C2. Sondeos, permanencia y elección

Rodríguez Zapatero, líder del PSOE en 2004 —su lema: «ZP Zapatero presidente» (Campmany, 2005; Montero *et al.*, 2007)—, consiguió 11 026 163 votos (42,6%) y 164 escaños en las elecciones generales de 2004, después de los

ataques terroristas del 11 de marzo en plena campaña (Montero y Lago, 2007). El PP obtuvo 9763 144 votos y 148 escaños. La gente se agolpó esa noche electoral ante la sede de Ferraz, gritando: «¡No nos falles! ¡No nos falles!» (Rico, 2007). Zapatero fue investido presidente del Gobierno en la primera votación con 183 de los 350 diputados: a favor el Grupo Socialista, IU, ERC, CC, BNG y ChA; 148 en contra (PP) y 19 abstenciones (CiU, PNV, EA y NaBai).

Después de su primera victoria electoral, en lugar de gravitar hacia partidos nacionalistas entonces de oposición semileal (PNV y CiU) como hizo González en el pasado cuando la situación requería que ganara el centro político, Zapatero realizó un cambio estratégico hacia las fuerzas que formaron el primer tripartito catalán, en el poder desde diciembre de 2003, que había firmado el Pacto del Tinell para la exclusión del PP de los acuerdos políticos en Cataluña y en el resto de España. Lo hizo en parte por convicción y en parte influido por Maragall y el PSC, que lo habían apoyado en el XXXV Congreso del PSOE contra Bono. Entonces se cimentó una coalición, primero en Cataluña y luego en el Congreso, que incorporó fuerzas antisistema, en el sentido técnico, como ERC, opuestas a la monarquía constitucional y a favor de la secesión, o los ecosocialistas ICV que también defendían la autodeterminación de Cataluña. En cualquier caso, estas fuerzas políticas estaban lejos de

Gráfico 3. *Valoración personal de Rodríguez Zapatero con relación al líder de la oposición (media sobre 10), 2004-2007 y 2008-2011*



Fuente: CIS.es.

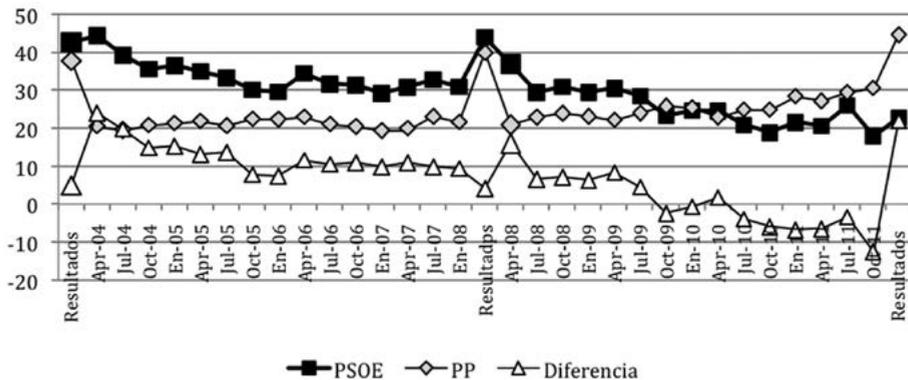
los electorados ideológicos socialistas en Cataluña y, especialmente, en el resto de España. Entonces, en lugar de incorporar estas fuerzas al sistema, deshabilitando sus enfoques antisistema, Zapatero perdió el equilibrio, desaprovechó el centro político para el nuevo Gobierno socialista y, aunque quizá favoreció su victoria electoral en 2008, esta fue menor de lo esperado debido a esta alineación política (González y Bouza, 2009: 169-193).

Tras su triunfo electoral completó los cuatro años de mandato siempre por encima de Rajoy, el líder de la oposición, en las evaluaciones personales en las encuestas, como puede verse en el gráfico 3. Siempre lo hizo por más de un punto, excepto en dos encuestas de 2005 y 2006. Así, aunque fue perdiendo lentamente popularidad, su oponente lo hizo con mayor rapidez. Había ganado las elecciones para la dirección del PSOE por un margen muy pequeño (solo 9 votos más que Bono, su futuro ministro de Defensa) (Méndez, 2006). Después de eso, comenzó a limpiar el partido de sus oponentes. Rodríguez Zapatero terminó primero con las facciones internas, origen de amargas disputas entre *guerristas* y *renovadores*, y luego su tarea principal fue consolidar su liderazgo en la organización, aspecto en el que era un experto por su experiencia en la conflictiva estructura organizativa en León.

R1. Sondeos, confianza y desafío

La pérdida de apoyo electoral en intención directa de voto para el partido socialista promedió 9 puntos porcentuales, y siempre mantuvo una diferencia significativa con el Partido Popular superior a 7 puntos porcentuales (véase el

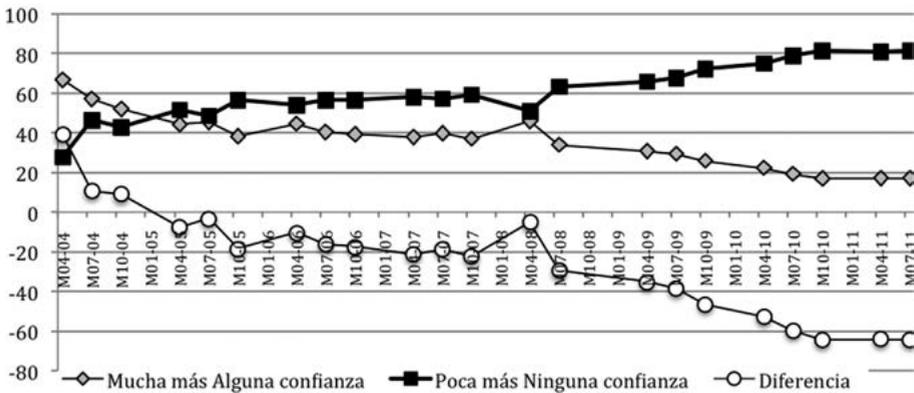
Gráfico 4. *Intención directa de voto con relación al resultado electoral más reciente, Zapatero (PSOE): 2004-2008-2011*



Fuente: CIS.es.

gráfico 4). A su vez, Zapatero disfrutó de una larga luna de miel de siete meses con un nivel de confianza del público superior al 50 %, comenzando luego una lenta decadencia. Paulatinamente, la desconfianza pública sobre él fue creciendo, y llegó a casi un 60 % al final de su primer mandato quizá como resultado de sus imprudentes iniciativas unilaterales sobre la política antiterrorista y la reforma del Estatuto catalán (véase el gráfico 5). El ataque terrorista de ETA en diciembre de 2006, que puso fin al alto el fuego y asesinó a dos personas, no pareció tener una gran influencia en la opinión pública.

Gráfico 5. Niveles de confianza del público en Rodríguez Zapatero, 2004-2008-2011



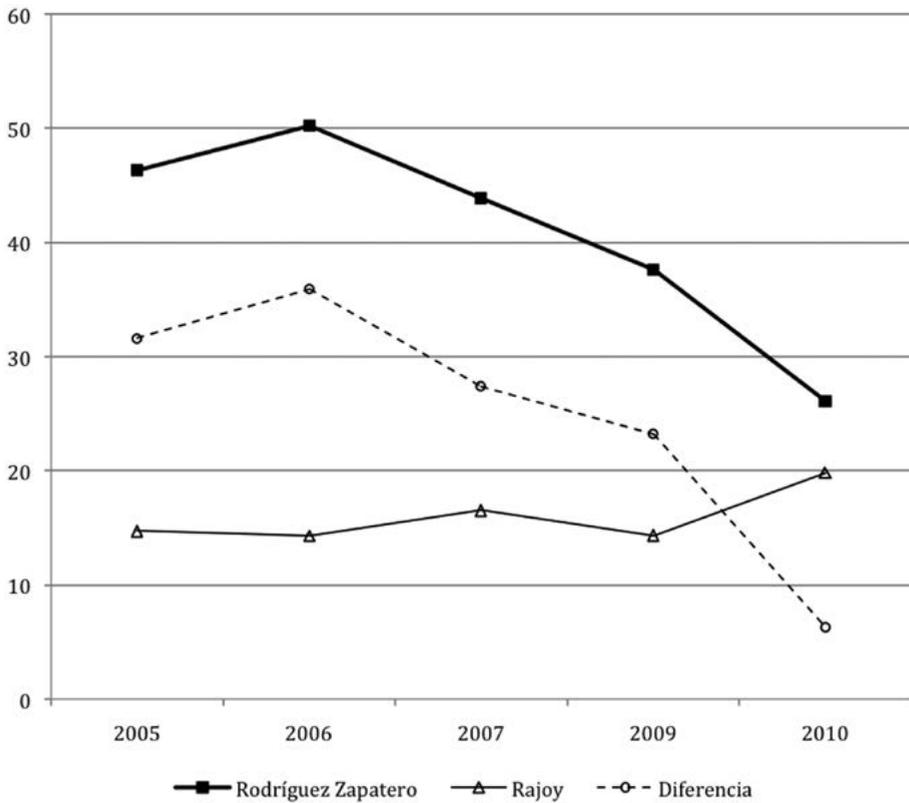
Fuente: CIS.es.

El componente clave de cualquier evaluación del capital de liderazgo de Rodríguez Zapatero es la ausencia de un rival creíble en el partido socialista en sus dos mandatos. El resultado de la gestión partidaria de Zapatero, en términos ideológicos y organizativos, para la que ha disfrutado de un poder sin precedentes en comparación con los líderes anteriores, es doble. Por un lado, sin duda calmó los conflictos internos que siguieron a la marcha de Felipe González, la victoria en las primarias de Borrell y su renuncia posterior, y la derrota de Almunia en 2000, pero con la contrapartida de la desaparición de la crítica, la reflexión y la disidencia, en una palabra, del debate político y la vida interna, así como de cualquier figura política alternativa a su liderazgo en el PSOE. Esto pudo contribuir al colapso socialista en las elecciones de noviembre de 2011 (Méndez, 2006; Delgado y Cazorla, 2017).

R2. Políticas públicas y Parlamento

Zapatero fue un primer ministro con una gran capacidad para dar forma a la política pública. Impulsó propuestas muy arriesgadas: el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña o la negociación con ETA, la memoria histórica de la Guerra Civil y la dictadura franquista, que sirvieron como disparadores de la polarización. Además, estableció una agenda orientada a cuestiones de igualdad de género y estilo de vida (feminismo de Estado, uniones homosexuales, derechos de los transexuales) y nuevos problemas sociales (dependencia de mayores o discapacitados, inmigración). Su partido le siguió, aunque estos asuntos estaban muy lejos del programa socialista tradicional. Pero abordó estos problemas con un Gobierno minoritario, excluyendo al principal

Gráfico 6. *Ganador de los debates sobre el estado de la nación, 2005-2011 (porcentaje de entrevistados que lo afirman)*



Fuente: CIS.es.

partido de la oposición. Por otro lado, el PP se resintió por la forma en que perdió el poder en 2004, su exclusión política por el Pacto del Tinell en Cataluña primero y luego en el resto de España, y llevó a cabo una oposición muy adversa con ataques políticos permanentes. Al final, Zapatero obtuvo un éxito táctico que le proporcionó apoyo electoral en los márgenes del electorado clásico del partido socialista, aunque algunas de sus políticas tuvieron fallos estratégicos que le alejaron del centro político. Una razón es que disponía de un completo control del grupo parlamentario socialista en el Congreso debido al predominio del Ejecutivo en el sistema político español, y mantuvo su apoyo a pesar de los desacuerdos internos, especialmente con el nuevo Estatuto de Cataluña. También fue el ganador indiscutible de los debates sobre el estado de la nación en 2005, 2006 y 2007 (véase el gráfico 6).

1. PRIMER MANDATO DE RODRÍGUEZ ZAPATERO: EL ANÁLISIS

En general, su puntuación le clasifica como un líder de capital medio: 34 (2004), 32 (2006), 32 (2007) sobre 50 (véase la tabla 2). Su primer mandato estuvo marcado por una retórica vacua plena de buenas intenciones verbales, pero con una falta de sustancia política. Como es el caso con otros líderes, su fortaleza fue la debilidad de la oposición, con un partido antipático dirigido por un líder impopular.

Tabla 2. *Los valores del índice de capital de liderazgo de Rodríguez Zapatero, 2004-2008*

Crterios	Indicadores	Marzo 2004	Abril 2006	Abril 2007	Fuentes y medida
Habilidades					
C1	01. Visión política y de las políticas públicas	3	3	3	Discurso y debate de investidura. Legislación innovadora y polarizadora
C1	02. Actuación comunicativa	4	4	4	Gráfico 2 (CIS)
C2	03. Posición personal en las encuestas en relación al líder de la oposición	4	3	3	Gráfico 3 (CIS)

.../...

.../...

Crterios	Indicadores	Marzo 2004	Abril 2006	Abril 2007	Fuentes y medida
C2	04.Longevidad: tiempo en el cargo	4	4	4	Completó los cuatro años
C2	05.Margen de la (re)elección para la dirección del partido	1	1	1	Solo 9 votos
Relaciones					
R1	06.Intención de voto a su partido en relación al resultado de la elección más reciente	2	2	2	Gráfico 4 (CIS)
R1	07.Niveles de confianza pública en el líder	3	2	2	Gráfico 5 (CIS)
R1	08.Probabilidad de un desafío creíble a su liderazgo en un plazo de seis meses	5	5	5	Candidato alternativo inexistente
Reputación					
R2	09.Habilidad percibida para configurar la política del partido	4	4	4	Ausencia de disidencia interna
R2	10.Efectividad parlamentaria percibida	4	4	4	Gráfico 6 (CIS)
Total		34	32	32	

Fuente: elaboración propia.

El análisis revela tres áreas de pérdida o debilidad de su capital político. Tenía una visión política general y de las políticas públicas poco clara o inconsistente debido al predominio de las consideraciones tácticas en lugar de las estratégicas. Esto le hizo un líder propenso al riesgo, muy lejos de la *phronesis* aristotélica, que trató de implantar reformas políticas de mucho calado en

áreas extremadamente delicadas sin suficiente apoyo político. De hecho, no fue capaz de construir un discurso político hegemónico al establecer la agenda política, incapaz de incorporar en ella las acciones gubernamentales. Además, tampoco fue hábil para producir una narración que diera sentido a toda la legislatura.

Resolvió muy bien su segunda área de pérdida de capital, su debilidad de origen, al haber sido elegido para el liderazgo del partido por un puñado de votos. Se deshizo de cualquier líder alternativo potencial o disidente. Su tercera debilidad, el descenso de la intención de voto a su partido con relación al resultado electoral de marzo de 2004, fue menos significativa, ya que se trata de una disminución típica del apoyo electoral debido a las acciones gubernamentales, pero al final ganó las siguientes elecciones generales en 2008, tras una campaña muy personalizada.

V. ¿CRISIS? ¿QUÉ CRISIS? LA GESTIÓN DE LA CRISIS ECONÓMICA

En las elecciones generales de 2008, Rodríguez Zapatero fue reelegido con 11 289 335 votos (43,9%) y 169 escaños (consigna: «Con Z de Zapatero») (Rico, 2010), siendo investido como presidente del Gobierno por los 169 votos del Grupo Socialista, necesarios para lograr la mayoría en la segunda votación de investidura (Montero y Lago, 2010). Recibió el voto negativo de 158 diputados (154 del PP, tres de ERC y uno de UPD) y 23 abstenciones (PNV, CiU, IU, ICV, BNG, CC y NaBai). La acción del Gobierno en su primer mandato le había valido una mejora en sus resultados electorales, pero un debilitamiento de su apoyo parlamentario, abandonado por IU, ERC—debido a su giro de 180 grados sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, que Zapatero había negociado al final con CiU en 2006— y BNG. Así, afrontó su segundo mandato con otro Gobierno minoritario, pero con más debilidades y frente a una geometría variable de grupos que podrían respaldar sus iniciativas de política pública. Todo esto constituía una posición política mucho más vulnerable.

El segundo mandato de Rodríguez Zapatero (Olmeda y Colino, 2017: 210-216) giró en torno a la crisis económica desencadenada en Estados Unidos en 2007 con el estallido de la burbuja hipotecaria *subprime* y su posterior refinanciación con expansión global, dada la interrelación de las economías derivada de la globalización. El gran desafío que puso a prueba el capital político y de liderazgo de Zapatero en este segundo mandato fue indudablemente su capacidad para diagnosticar y gestionar las consecuencias domésticas de la crisis económica y financiera internacional que comenzó a afectar seriamente a la economía española después de su aparición. Sin embargo, las

señales de la inminente crisis económica endógena fueron visibles ya desde 2006 con la creciente tasa de desempleo y la disminución del crecimiento del producto nacional bruto. La crisis financiera global agravó estos desequilibrios internos y provocó el estallido de la burbuja de la vivienda.

C1. Visión y comunicación

El debate televisivo preelectoral del 20 de febrero de 2008 entre Solbes, ministro de Economía de Zapatero, que también lo había sido con Felipe González, y Pizarro, los principales portavoces del PSOE y del PP en economía, respectivamente, fue muy significativo. Pizarro destacó los altos niveles de inflación, desempleo, déficit y deuda privada que caracterizaban a la economía española en ese momento. Solbes insistió en la necesidad de gastos sociales, así como en el mayor número de personas con empleo y la mayor tasa de crecimiento en comparación con 2003, cuando el PP estaba en el Gobierno. Según las diferentes encuestas realizadas, Solbes ganó ese debate (Juliana, 2008). Esta victoria televisada borró en cierto modo la crisis económica de la campaña y de la opinión pública, allanando el camino para la segunda victoria electoral de Zapatero.

En cualquier caso, de acuerdo con las promesas electorales de la campaña de 2008, ninguno de los principales partidos españoles anticipó correctamente el desarrollo de la economía en los meses siguientes a pesar de que se avecinaban evidentes problemas económicos: Zapatero había prometido un aumento del salario mínimo y las pensiones y pleno empleo, mientras que Rajoy había propuesto bajar los impuestos y aumentar las pensiones mínimas. En ese momento, la economía todavía estaba creciendo. Durante 2007 la economía española creció a una tasa del 3,7%. A fines de ese año, incluso el Fondo Monetario Internacional compartía el relativo optimismo del Gobierno español, pronosticando una tasa de crecimiento económico del 2,7% en el PIB para 2008 (FMI, 2007: 8). Zapatero no admitió públicamente la existencia de la crisis económica hasta julio de 2008². Esto demostró ser una devastadora falta de visión política y un gran error comunicativo.

Zapatero y sus ministros del área económica deberían haber tenido conocimiento de algunos datos perturbadores en el entorno económico internacional porque eran públicos mucho antes de las elecciones de marzo de 2008 (Buesa, 2010; Royo, 2009; Guindal 2012). Pero Zapatero tuvo una visión política y de las políticas públicas muy oscilante en su segundo mandato. El advenimiento de la crisis le tomó por sorpresa, como a casi todos los demás,

² La Moncloa (2008). Entrevista al presidente del Gobierno en Antena 3, 8-7-2008.

pero parece que no reaccionó a este cambio extremadamente importante en su contexto de liderazgo debido tanto a preocupaciones electorales como a factores de personalidad. Trató de intensificar su desempeño comunicativo al explicar públicamente sus cambios en la política económica, pero no pudo construir una narración sin haber proporcionado previamente una base sólida de sentido sobre la crisis (véase el gráfico 2). Como subraya Chavero (2015: 232), «se produce un vacío comunicacional desde el Gobierno», al carecer de un encuadre alternativo.

En este segundo mandato podemos observar varias fases en el liderazgo de Zapatero que muestran una evolución paralela del contexto económico, su capital de liderazgo y su respuesta de gestión a la crisis en evolución. Para muchos observadores, esto podría considerarse como un caso típico de primer ministro con una pérdida gradual de capital político debido a su falta de visión política, al apoyo decreciente en su partido y al descenso de su popularidad (Colino y Olmeda, 2012). Al principio, negación de la crisis y normalidad, electoralmente triunfante y con control total de su partido, Zapatero ignoró los signos de la crisis, a pesar de que su oficina de asesores económicos y otros economistas independientes ya advertían de la gravedad de la situación (Guindal, 2012). En cambio, se enfrentó al comienzo de un nuevo período de gobierno con confianza, y llevó a cabo una reorganización del Gabinete con iniciativas discutibles y nuevos nombramientos ministeriales, pero con un renovado impulso político. Entonces, después de que el estallido de la crisis era ya evidente, Zapatero lo negó tanto en términos generales como respecto a las especificidades españolas reales, ignorando el consejo más ortodoxo y prudente del viceprimer ministro económico Solbes (Solbes, 2013), y siguiendo la recomendación de Sebastián, ministro de Industria y amigo cercano, que parecía minimizar la importancia de la situación, se refugió en la inacción (García Abad, 2012: 179-180).

En una segunda fase de difusión de la culpa y defensa de ideas económicas comunes y corrientes, Zapatero pareció retirarse al Palacio de la Moncloa, asumiendo la gestión de la crisis. Para ello cesó al más ortodoxo ministro de Economía y Hacienda, Solbes, y puso en su lugar a Salgado, una persona más receptiva a sus iniciativas (Guindal, 2012). También mediante la incorporación de los pesos pesados del partido en su reorganización del Gabinete de 2009, escondiéndose detrás de ellos. En esta fase, el paradigma dominante, incluso fugazmente, el nekeynesiano, era la preferencia ideológica del presidente y su partido, en oposición a un punto de vista un poco más liberal, como aconsejaba Solbes, el ministro recién despedido. Este estaba más preocupado por la sostenibilidad de las cuentas, en sintonía con los esfuerzos conjuntos del G-20 y la UE para estimular la demanda y superar las medidas extraordinarias y poco ortodoxas contra la recesión mundial (Buesa, 2010).

Sin embargo, todavía no se había abierto la oportunidad para reformas estructurales y ajustes fiscales, por lo que incluso las comunidades autónomas, lideradas por Cataluña, pudieron atreverse a negociar y salirse con la suya con nuevos acuerdos de financiación territorial, a pesar de un momento tan grave, que representaba mayores obligaciones de gasto para el Gobierno central en once mil millones de euros (Buesa, 2010; Molina, 2012).

Una tercera fase se inaugura después de su viaje a Davos en enero de 2010, en el contexto de la crisis de la deuda soberana en Grecia y el monumental fallo de comunicación de sus asesores, que organizaron una sesión situándole entre Letonia y Grecia. Cuando a mediados de mayo los inversores internacionales se negaron a comprar deuda pública española, aunque sus rendimientos subían, líderes extranjeros como Merkel, Obama y Hu Jintao, temerosos de que una crisis de la deuda española pusiera en peligro al euro, le enviaron un claro mensaje de que Zapatero debería controlar el déficit público mediante la política fiscal. Desde ese momento, traicionando sus convicciones y consciente de cometer su suicidio político, Zapatero decidió culparse a sí mismo, eligiendo desempeñar el papel de estadista e implantando recortes de gasto público sin precedentes. Esta acción, sin embargo, aunque para algunos observadores y sus partidarios representó la salvación de España de la bancarrota y el rescate, pareció infructuosa frente a los mercados y a la desconfianza de la opinión pública, debido a la falta de explicaciones convincentes sobre el giro en la política económica.

Tras haber declarado obstinadamente que no permitiría una solución antisocial a la crisis económica, con la presión de los mercados financieros y la de los líderes europeos y mundiales, pareció haber perdido el control de la situación. Por un lado, la retórica keynesiana se reemplazó rápidamente por una nueva fe en los beneficios de la consolidación fiscal y la competitividad, lo que provocó el riesgo de intervención causada por una deuda insostenible. En agosto, Zapatero recibió una carta que mantuvo secreta de Trichet, entonces presidente del Banco Central Europeo, exigiendo reformas adicionales (Rodríguez Zapatero, 2013: 405-408). De repente, los sindicatos y los empleadores, reemplazados por un foro de dirigentes del IBEX, dejaron de ser los socios para las reformas del mercado laboral o de las pensiones y se convocó una huelga general en septiembre de 2010 (Molina, 2012; Rodríguez Zapatero, 2013). Esto se consideró una metamorfosis radical y una tremenda pérdida de capital político que el propio Zapatero describió en el Congreso como un cambio de opinión causado «por las circunstancias, no por las convicciones»³. También en sus propias palabras: «Ese día, la experiencia de Gobierno te dicta

³ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (2010). Pleno y Diputación Permanente. IX Legislatura, núm. 177. Disponible en: <https://bit.ly/3qSRbZw>.

que, una vez tomada la decisión, la tienes que defender con todas sus consecuencias», declaró en una entrevista (Moreno, 2010).

Por último, la fase agonizante de su liderazgo se produjo con el anuncio en el Comité Federal del PSOE el 2 de abril de 2011, de que no sería candidato a la reelección, aceptando toda la responsabilidad y la culpa, y el posible crédito, por el impopular giro de la política económica. Debe recordarse que en mayo de 2011 el movimiento social de los indignados había surgido en varias ciudades con muchos jóvenes españoles soliviantados por las decisiones de Zapatero. En esta etapa, Zapatero desapareció en cierta medida del primer plano de la escena para centrar toda la atención en el nuevo candidato Pérez Rubalcaba, su vicepresidente del Gobierno y exministro con Felipe González. Al final de su mandato regresó brevemente para acordar con el líder de la oposición Rajoy la enmienda del art. 135 de la Constitución española para afianzar la estabilidad presupuestaria y tratar de calmar a los mercados crediticios internacionales con las sutiles sugerencias del BCE, la carta de Trichet, y la canciller alemana, Merkel.

C2. Sondeos, longevidad y elección

Como se muestra en el gráfico 2, en este mandato Zapatero no pudo mantener su ventaja habitual sobre Rajoy en la valoración personal de las encuestas. Al principio de su mandato estuvo por encima de un punto porcentual un par de veces, pero luego comenzó un declive constante y fue superado por Rajoy en 2011. Zapatero no pudo terminar su mandato y convocó elecciones anticipadas para noviembre de 2011. Uno de los componentes esenciales de cualquier evaluación del capital de liderazgo de Zapatero es la ausencia de un candidato alternativo interno en sus dos mandatos, una vez que alcanzó el poder primero en el partido y luego en el Gobierno.

R1. Sondeos, confianza y desafío

El colapso electoral del PSOE se muestra en el gráfico 3. El punto de inflexión aparece entre 2009 y 2010, y desde julio de 2010 el apoyo electoral al PP crece constantemente hasta justo antes de las elecciones de noviembre de 2011. Al final de este período, el PSOE había perdido 26,0 puntos porcentuales en la intención directa de voto.

El nivel de confianza pública en Rodríguez Zapatero se derrumbó desde el comienzo del período en general, perdiendo 28,8 puntos porcentuales. La desconfianza hacia él crece desde el 51,1 % en abril de 2008, hasta 81,5 % en abril de 2011 (véase el gráfico 4). No hay pérdida similar en la serie temporal relativa a los presidentes del Gobierno españoles en el régimen democrático.

R2. Políticas públicas y Parlamento

Cuando Zapatero se vio obligado a cambiar hacia una política de austeridad ordoliberal más consecuente en mayo de 2010, pudo hacerlo sin ninguna oposición interna significativa en su partido o grupo parlamentario. Pero las dudas y las oscilaciones de los dirigentes eran constatables y hubo varios ejemplos de errores evidentes de coordinación entre el Gobierno y el grupo parlamentario, debido a su situación minoritaria y la necesidad de negociar con diferentes socios para distintas cuestiones, exponiendo la fragilidad del liderazgo de Zapatero.

El primer ejemplo se produjo durante la negociación de las mociones posteriores al debate sobre el estado de la nación en mayo de 2009, cuando los grupos PSOE y CiU acordaron una resolución que incluía la negociación de la reforma del mercado laboral con los sindicatos. El texto hablaba de incluir a las entidades privadas en la reubicación de los desempleados para «acabar con la dualidad del mercado laboral» entre empleos permanentes y temporales, esto es, estudiar un nuevo tipo de contrato. Era la primera vez que el PSOE aceptaba esta reforma, incluso condicionada a un acuerdo social previo (Garea y Díez, 2009). Sin embargo, el día siguiente el grupo parlamentario socialista rompió ese acuerdo con CiU en el último minuto debido a la presión de la izquierda y los sindicatos.

Otro ejemplo fue el anuncio de un giro a la izquierda en la política impositiva y su eliminación seis horas después, esta vez bajo la presión de CiU. El Partido Socialista y la izquierda llegaron a un acuerdo de seis puntos sobre política fiscal para implantar en 2010. El giro a la izquierda significaba impuestos más altos para los mayores ingresos, nuevos impuestos relacionados con el medio ambiente y la rectificación de algunos principiospreciados del Gobierno de Zapatero, como los beneficios lineales y las deducciones fiscales. El portavoz de CiU habló de inclinaciones izquierdistas en el vicepresidente del Gobierno (Garea, 2009). Pese a todo ello, venció a Rajoy en los debates del estado de la nación en 2009 y 2010 (véase el gráfico 5).

1. LA GESTIÓN DE LA CRISIS ECONÓMICA DE ZAPATERO, 2008-2011: EL ANÁLISIS

En general, las puntuaciones de Zapatero —33 (2008), 25 (2010) y 18 (2011) sobre 50 (véase la tabla 3)—, lo clasifican como un líder de capital de liderazgo medio-alto al comienzo de su segunda legislatura, pero terminando como un líder con capital bajo. Su segundo mandato estuvo marcado por su estrategia de negación de la crisis desde el debate entre el PSOE y el PP en la campaña electoral de 2008. Esta estrategia continuó después de la victoria

Tabla 3. Los valores del índice de capital de liderazgo de Rodríguez Zapatero, 2008-2011

Criterios	Indicadores	Marzo 2008	Junio 2010	Septiembre 2011	Fuentes y medida
Habilidades					
C1	01. Visión política y de las políticas públicas	1	1	2	Discurso y debate de investidura: «España está en condiciones de conseguir el pleno empleo esta legislatura». Visión política inconsistente debido a la falta de congruencia discursiva con los datos económicos.
C1	02. Actuación comunicativa	3	2	2	Gráfico 2 (CIS). Negación de la crisis, falta de elaboración de significado, fracaso en la manipulación positiva (<i>spin</i>), incapacidad de justificar el el cambio de política pública en mayo de 2010.
C2	03. Posición personal en las encuestas en relación al líder de la oposición	3	2	1	Gráfico 3 (CIS). Pérdida de apoyo popular y del partido por la falta de credibilidad.
C2	04. Longevidad: tiempo en el cargo	5	5	3	No pudo completar su mandato y convocó elecciones anticipadas
C2	05. Margen de la (re) elección para la dirección del partido	1	1	1	Aunque no hubo elecciones primarias durante sus dos mandatos, su margen potencial para la reelección era como poco moderado y descendió abruptamente desde 2010.
Relaciones					
R1	06. Intención de voto a su partido en relación al resultado de la elección más reciente	4	1	1	Gráfico 4 (CIS). Pérdida de apoyo electoral por su giro de 180 grados en las políticas públicas sin justificación argumental.
.../...					

...	Indicadores	Marzo 2008	Junio 2010	Septiembre 2011	Fuentes y medida
R1	07. Niveles de confianza pública en el líder	3	1	1	Gráfico 5 (CIS). Pérdida de credibilidad.
R1	08. Probabilidad de un desafío creíble a su liderazgo en un plazo de seis meses	5	5	1	Zapatero se abstuvo públicamente de designar a su propio sucesor, pero apoyó entre bambalinas a Chacón, su antigua ministra de Defensa, en contra de Pérez Rubalcaba, su antiguo vicepresidente, que ganó por un margen muy pequeño (22 votos) en febrero de 2012.
Reputación					
R2	09. Habilidad percibida para configurar la política del partido	4	4	3	Falta de oposición interna en el partido excepto al final de su segundo mandato.
R2	10. Efectividad parlamentaria percibida	4	3	3	Gráfico 6 (CIS). Ganador de los debates sobre el estado de la Nación. Problemas de coordinación gobierno-grupo parlamentario por su condición minoritaria.
Total		33	25	18	

Fuente: elaboración propia.

electoral porque Zapatero y el Gobierno del PSOE se negaron a reconocer o confirmar una verdad incómoda e inconveniente, pero la información estaba allí. La posición de negar o minimizar la existencia de la crisis económica puso la carga de la prueba en manos de la oposición política, pero disminuyó el espacio de maniobra retórica.

Posteriormente, trató de culpar de la situación a las «fuerzas externas», exclusivamente, hablando de tiempos «sin precedentes», de la peor crisis «desde la Gran Depresión» de la década de 1930. Para prevenir el pánico, él y sus ministros económicos hablaron de la fuerte posición del país para afrontar la crisis, los «sólidos fundamentos» de la economía española y de su sistema bancario y los inminentes «brotes verdes» que nunca llegaron. También hubo una tendencia a moralizar, primero contra el sistema bancario estadounidense, y luego contra los bancos codiciosos y los banqueros en general, intentando evocar acordes de la memoria anticapitalista. Los ciudadanos notaron, algunos directamente en su propia carne, que esas declaraciones fueron contradichas por los hechos. La oposición política solo tuvo que dejar pasar el tiempo.

Hubo un problema con esta mala gestión inicial de la crisis económica, atribuible no solo al calendario electoral, sino a un sesgo de su personalidad que algunos observadores denominaron como «optimismo patológico» (González, 2011), que podemos relacionar con lo que Owen y Davidson (2009: 1396-1406) han denominado «síndrome de hbris» dentro de una personalidad narcisista, con excesivos orgullo y confianza en sí mismo junto con un abrumador desprecio por los demás, una negativa a escuchar consejos, un comportamiento impetuoso, dominado por la impulsividad y la imprudencia. Cuando Zapatero necesitó tomar medidas extraordinarias para evitar un procedimiento de rescate abierto como sucedió en otros países europeos, hubo un fallo en cascada. Como no había proporcionado un sentido apropiado para la crisis, basado en un diagnóstico correcto de la situación, no pudo desarrollar una elaboración de significado apropiada —proporcionando una narración persuasiva para el público de lo que estaba sucediendo, por qué, qué se podía hacer al respecto, cómo y por quién—. En un análisis comparativo independiente sobre el desempeño de los primeros ministros en la crisis del euro, Van Esch y Swinkels (2015: 1212) tipifican a Zapatero como poseedor de una complejidad cognitiva promedio más una alta confianza en sí mismo, clasificándolo como cerrado a la información y teniendo, por lo tanto, una menor sensación de urgencia e incertidumbre para la elaboración de significado. Sus decisiones cayeron en medio de un vacío de significación y sentido con la pérdida de credibilidad presidencial, y la necesidad de responsabilizarlo ocupó el espacio discursivo de la opinión pública (Hart y Tindall, 2009: 6-7). La rendición de cuentas se materializó más tarde en los desastrosos resultados electorales de su partido, que perdió 4 285 824 votos y 59 escaños.

Puede decirse que Zapatero no ha sido capaz de cumplir las tareas de liderazgo en una crisis económica, aunque no haya sido el único líder europeo en esta circunstancia (Boin *et al.*, 2005; Boin *et al.*, 2012; Masters y Hart, 2012).

El análisis de las dimensiones de ICL en este caso revela dos áreas principales de pérdida o debilidad del capital de liderazgo. El primero es el desempeño comunicativo y la valoración personal de las encuestas para reconocer un cambio importante en su contexto político. Debido a esta falta de visión política, no podía darle sentido a la crisis que se avecinaba, lo que complicaba su desempeño comunicativo porque no era capaz de proporcionar significado a la situación y para explicar su cambio de política y las reformas impopulares. Pero las principales pérdidas vinieron de sus relaciones con el partido y su reputación. Como resultado, hubo una aguda pérdida de capital de liderazgo y de credibilidad de Zapatero como dirigente, y posteriormente su partido se colapsó en las urnas.

VI. CONCLUSIÓN: EVOLUCIÓN Y COMPARACIÓN DEL CAPITAL DE LIDERAZGO DE RODRÍGUEZ ZAPATERO

Este artículo ha tratado de aclarar explicativamente cómo la gestión de una crisis financiera afectó a la trayectoria del capital de liderazgo de Zapatero, que comenzó con un capital relativamente medio-alto en su primera legislatura, pero que perdió muy rápidamente y de manera sustancial en interacción con su gestión de la crisis (véase la tabla 4).

Tabla 4. *Instantáneas del capital de liderazgo de Rodríguez Zapatero*

Puntuación del ICL	
Rodríguez Zapatero I	
Marzo 2008	34
Abril 2006	32
Abril 2007	32
Rodríguez Zapatero II	
Marzo 2008	33
Junio 2010	25
Septiembre 2011	18

Fuente: elaboración propia.

Esta comparación de las puntuaciones del ICL de Zapatero en el contexto de la gestión de la crisis económica nos da algunas claves interesantes para tratar de explicar cómo y por qué el capital de liderazgo se ve afectado y afecta a la gobernación y específicamente por las respuestas a la crisis. Zapatero perdió su capital de liderazgo debido a su gestión de esta (véase la tabla 3). La pérdida de capital de liderazgo se produjo sobre todo en el desempeño de sus habilidades inspiradoras y persuasivas y en sus relaciones con la opinión pública (aumento de la desconfianza y pérdida de apoyo electoral), con el desconcierto subsiguiente de su partido y de sus apoyos electorales.

La trayectoria de Zapatero es típica de un líder meteórico (Bennister *et al.*, 2017). Hay que tener en cuenta que Zapatero se enfrentó desde el poder a los tiempos políticos del comienzo de la Gran Recesión. Pero no pudo proporcionar sentido y dar un encuadramiento (*framing*) de la crisis debido al deterioro de su visión política y la consiguiente falta de diagnóstico, los cálculos electorales, su arrogancia (*hibris*) y los problemas de reputación. La comparación de ambos mandatos arroja seguramente algo de luz sobre los límites de la gobernación en la democracia parlamentaria en los países del sur de Europa dentro de la zona euro y sobre los posibles usos del ICL para el estudio del papel del liderazgo y sus resultados.

Creo haber mostrado la posible utilidad del concepto de capital de liderazgo y de su operacionalización mediante el ICL como instrumento analítico para estudiar el desempeño de un líder político como el presidente del gobierno en España. Su aplicación sistemática a los distintos presidentes, nacionales o regionales, del periodo democrático permitiría iluminar la paulatina presidencialización, personalización y mediatización de nuestro sistema político-administrativo en sus distintos niveles de gobierno y sus respectivos liderazgos con una óptica más matizada que las habituales preguntas y respuestas sobre popularidad, conocimiento y valoración de los líderes políticos. Aunque el capital de liderazgo proporciona una perspectiva de interés, una evaluación más completa y matizada de la gobernación de un presidente dado requeriría también el análisis del éxito o el fracaso de las principales políticas públicas impulsadas por él, más allá de la mera promulgación de leyes, como es frecuente.

Bibliografía

- Alcántara, M. (2017). La carrera política y el capital político. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 73, 187-204.
- Almond, G. (1969). Political Development. Analytical and Normative Perspectives. *Comparative Political Studies*, 1 (4) 447-469. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/001041406900100401>.
- Álvarez, J. L. (2014). *Los presidentes españoles. Personalidad y oportunidad, las claves del liderazgo político*. Madrid: LID.

- Bennister, M. (2012). *Prime Ministers in Power. Political Leadership in Britain and Australia*. Basingstoke: Palgrave. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9780230378445>.
- Bennister, M., 't Hart, P. y Worthy, B. (2015). Assessing the Authority of Political Office-Holders, the Leadership Capital Index. *West European Politics*, 38, 3, 417-440. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402382.2014.954778>.
- Bennister, M., Worthy, B. y 't Hart, P. (eds.) (2017). *The Leadership Capital Index. A New Perspective on Political Leadership*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198783848.001.0001>.
- Blondel, J. (1987). *Political Leadership. Toward a General Analysis*. London: Sage.
- Boin, A., 't Hart, P., Stern, E. y Sundelius, B. (2005). *The Politics of Crisis Management, Public Leadership under Pressure*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511490880>.
- Boin, A., Van Esch, F. (2012). Political Leadership in Times of Crisis, Comparing Leader Responses to Financial Turbulence. En L. Helms (ed.). *Comparative Political Leadership* (pp. 119-141). Houndmills: Palgrave Macmillan. Disponible en: https://doi.org/10.1057/9781137264916_6.
- Bosco, A. y Sánchez-Cuenca, I. (2009). *La España de Zapatero. Años de cambios, 2004-2008*. Madrid: Fundación Pablo Iglesias.
- Bourdieu, P. (1986). The forms of capital. En J. Richardson (comp.). *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* (pp. 241-258). New York: Greenwood.
- Bourdieu, P. (1991). *Language and Symbolic Power*. Cambridge: Polity Press.
- Brown, A. (2014). *The Myth of the Strong Leader. Political Leadership in Modern Times*. New York: Basic Books.
- Buesa, M. (2010). *La crisis de la economía fragmentada. Economía política de la era Zapatero*. Madrid: Ediciones Encuentro.
- Burns, J. MacGregor (1978). *Leadership*. New York: Harper and Row.
- Campillo, Ó. (2001). *Zapatero*. Madrid: La Esfera de los Libros.
- Campmany, J. (2005). *El efecto ZP. 1000 días de campaña para llegar a la Moncloa*. Barcelona: Planeta.
- Chamorel, P. (2003). The Comparative Leadership Styles of French and American Presidents. *Leadership Review*. Disponible en: www.leadershipreview.org/2003summer/article2_summer_2003.asp
- Chavero, P. (2015). *Prensa y política en tiempos de crisis, estudio de la legislatura 2008-2011*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Colino, C. y Olmeda, J. A. (2012). El estilo de gobierno y de liderazgo. En C. Colino y R. Cotarelo (comps.). *España en crisis. Balance de la segunda legislatura de Rodríguez Zapatero* (pp. 75-108). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Collado, F. y Jiménez, J. F. (2011). Liderazgo y discurso político de Rodríguez Zapatero ante la situación económica de 2008. *Oralia*, 14, 293-314.
- Collado, F. y Jiménez, J. F. (2012). Discursos políticos ante la crisis económica: estudio del líder del PSOE. *Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, 14, 41-57.
- Collado F., Jiménez, J. F., Entrena, F. (2016). El liderazgo político en las democracias representativas: propuesta de análisis desde el constructivismo estructuralista. *Revista*

- Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 61 (228), 57-90. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(16\)30040-X](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(16)30040-X).
- Delgado, S. y Cazorla, A. (2017). El Partido Socialista Obrero Español: de la hegemonía a la decadencia. *Revista Española de Ciencia Política*, 44, 247-273. Disponible en: <https://doi.org/10.21308/recp.44.10>.
- Elgie, R. (1995). *Political Leadership in Liberal Democracies*. London: Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-1-349-24216-0>.
- Elgie, R. (2015). *Studying Political Leadership. Foundations and Contending Accounts*. Houndmills: Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-1-137-34708-4>.
- Esch, F. van y Swinkels, M. (2015). How Europe's Political Leaders Made Sense of the Euro Crisis, The Influence of Pressure and Personality. *West European Politics*, 38 (6), 1203-1225. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402382.2015.1010783>.
- Field, B. N. (comp.) (2011). *Spain's 'second transition'? The Socialist government of Jose Luis Rodríguez Zapatero*. New York: Routledge.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2007). *World Economic Outlook, octubre*. Disponible en: <https://bit.ly/3ofvQrC>.
- French, R. D. (2011). Political capital. *Representation*, 47 (2), 215-230. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/00344893.2011.581086>.
- García Abad, J. (2010). *El Maquiavelo de León. Cómo es en realidad Zapatero*. Madrid: La Esfera de los Libros.
- Garea, F. (2009). El PSOE anuncia un giro fiscal a la izquierda y lo retira a las seis horas. *El País*, 24-6-2009. Disponible en: <https://bit.ly/3oovH5v>.
- Garea, F. y Díez, A. (2009). El PSOE acuerda la mayoría de sus resoluciones con el Grupo Mixto. *El País*, 19-5-2009. Disponible en: <https://bit.ly/3iKdoWY>.
- González, S. (2011). *Lágrimas socialdemócratas. El desparrame sentimental del zapaterismo*. Madrid: La Esfera de los Libros.
- González Hernández, J. C. (2005). Notas sobre la idea de capital político. Reflexiones críticas en torno a las teorías del capital social y diseño de conceptos alternativos. En J. Montabes y J. Cazorla (comps.). *Estructura y procesos sociales. Homenaje a José Cazorla* (pp. 133-181). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- González Rodríguez, J. J. (2008). Los medios en la democracia avanzada. ¿Hacia una democracia de audiencia? En J. J. González, M. Requena (comps.). *Tres décadas de cambio social en España* (pp. 345-381). Madrid: Alianza.
- González Rodríguez, J. J. y Bouza, F. (2009). *Las razones del voto en la España democrática 1977-2008*. Madrid: Catarata.
- González Rodríguez, J. J. y Olmeda, J. A. (2012). El sistema mediático en tiempos de Rodríguez Zapatero: un bucle melancólico. En C. Colino y R. Cotarelo (comps.). *España en crisis. Balance de la segunda legislatura de Rodríguez Zapatero* (pp. 311-330). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Greenstein, F. I. (2000). *The Presidential Difference. Leadership Style from FDR to Clinton*. New York: The Free Press.
- Guindal, M. (2012). *Los días que vivimos peligrosamente. La trastienda de la peor crisis económica que ha vivido España*. Barcelona: Planeta.

- Hallin, D. C. y Mancini, P. (2004). *Comparing Media Systems. Three Models of Media and Politics*. New York: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511790867>.
- Helms, L. (2005). *Presidents, Prime Ministers and Chancellors. Executive Leadership in Western Democracies*. Houndmills: Palgrave. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9780230502918>.
- Helms, L. (2008). Governing in the Media Age: The Impact of the Mass Media on Executive Leadership in Contemporary Democracies. *Government and Opposition*, 43 (1), 26-54. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2007.00242.x>.
- Helms, L. (comp.) (2012). *Comparative Political Leadership*. Houndmills: Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9781137264916>.
- Jaén, E. y Escudier, J. C. (2007). *Zapatero «el rojo»*. Madrid: Foca.
- Jiménez, J. F. y Collado, F. (2011). Contexto político y semblanza biográfica de José Luis Rodríguez Zapatero. *Espacios Públicos*, 14 (31), 136-157.
- Jiménez, J. F. y Delgado, S. (comps.) (2016). *Political Leadership in the Spanish Transition to Democracy (1975-1982)*. New York: Nova Science Publishers.
- Jiménez, J. F. y Peña, J. A. (2018). El papel cambiante del liderazgo: de la Transición a un «tiempo nuevo». En F. J. Llera, M. Baras y J. Montabes (comps.). *Las elecciones generales de 2015 y 2016*. (pp. 351-377). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Joignant, A. (2012). Habitus, campo y capital. Elementos para una teoría general del capital político. *Revista Mexicana de Sociología*, 74 (4), 587-618.
- Joignant, A. (2019). *Acting Politics. A Critical Sociology of the Political Field*. Abingdon: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781315211138>.
- Juliana, E. (2008). Solbes gana el primer debate. *La Vanguardia*, 22-2-2008. Disponible en: <https://bit.ly/3iLG0PS>.
- Kane, J. (2001). *The Politics of Moral Capital*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511490279>.
- Linz, J. J. (2009 [1993]). El liderazgo innovador en la transición a la democracia y en una nueva democracia. En J. R. Montero y Th. J. Miley (eds.). *Obras escogidas. Democracias: quiebras, transiciones y retos* (pp. 391-425). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- López, E. J. (2002). The Legislator as Political Entrepreneur: Investment in Political Capital. *The Review of Austrian Economics*, 15 (2/3), 211-228. Disponible en: <https://doi.org/10.1023/A:1015770705872>.
- Martí, J. L. y Pettit, P. (2010). *A political philosophy in public life: civic republicanism in Zapatero's Spain*. Princeton: Princeton University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/9781400835058>.
- Masters, A. y Hart, P. (2012). Prime ministerial Rhetoric and Recession Politics, Meaning Making in Economic Crisis Management. *Public Administration*, 90 (3), 759-780. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01966.x>.
- Mazzoleni, G. (2010). *La comunicación política*. Madrid: Alianza.
- Mazzoleni, G. (2008). Populism and the Media. En D. Albertazzi y D. McDonnell (comps.). *Twenty-First Century Populism: The Spectre of Western European Democracy* (pp. 49-64). New York: Palgrave Macmillan.

- Méndez, M. (2006). Turning the Page: Crisis and Transformation of the Spanish Socialist Party. *South European Society and Politics*, 11 (3-4), 419-437. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13608740600856447>.
- Molina, I. (2012). Gobierno y desgobierno de la economía, las políticas de respuesta a la crisis. En C. Colino y R. Cotarelo (comps.). *España en crisis. Balance de la segunda legislatura de Rodríguez Zapatero* (pp. 49-73). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Montero, J. R. y Lago, I. (comps.) (2010). *Elecciones generales 2008*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Montero, J. R., Lago, I. y Torcal, M. (comps.) (2007). *Elecciones generales 2004*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Montero, J. R. y Lago, I. (2007). Del 11-M al 14-M: terrorismo, gestión del gobierno y rendición de cuentas. En J. R. Montero, I. Lago y M. Torcal (comps.) (2007). *Elecciones generales 2004* (pp. 169-204). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Moreno, J. (2010). Convocaré a las 25 grandes empresas del país para acelerar la recuperación. *El País*, 21-11-2010.
- Nash, E. et al. (2008). The Reign of Spain: European champions (of nearly everything). *The Independent*. 1-7-2008.
- Natera, A. (2001). *El liderazgo político en la sociedad democrática*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Olmeda, J. A. (2008). A reversal of fortune: blame games and framing contest after the 3/11 terrorist attacks in Madrid. En A. Boin, A. McConnell y P. 't Hart (comps.). *Governing after Crisis. The Politics of Investigation, Accountability and Learning* (pp. 62-84). Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511756122.003>.
- Olmeda, J. A. y Colino, C. (2017). Leadership Capital in a Protracted Crisis: Spanish Prime Ministers Compared. En M. Bennister, B. Worthy y P. 't Hart (eds.). *The Leadership Capital Index. A New Perspective on Political Leadership* (pp. 207-225). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198783848.003.0011>.
- Owen, D. y Davidson, J. (2009). Hbris syndrome, An acquired personality disorder? A study of US Presidents and UK Prime Ministers over the last 100 years. *Brain*, 132, 1396-1406. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/brain/awp008>.
- Papell, A. (2008). *Zapatero 2004-2008. La legislatura de la crispación*. Madrid: Foca.
- Picarella, L. (2009). Presidencialización y personalización en el sistema político español, 1975-2008. *Enfoques*, 7 (11), 515-544.
- Picarella, L. (2014). *De la transición al zapaterismo: la evolución del sistema político español entre presidencialización y personalización*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia.
- Poguntke, T. y Webb, P. (2005). *The presidentialization of politics: a comparative study of modern*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/0199252017.001.0001>.
- Rahat, G. y Kenig, O. (2018). *From Party Politics to Personalized Politics? Party Change and Political Personalization in Democracies*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198808008.001.0001>.

- Rhodes, R. A. W. y 't Hart, P. (comps.) (2014). *The Oxford Handbook of Political Leadership*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199653881.001.0001>.
- Rico, G. (2007). «¡No nos falles!» Los candidatos y su peso electoral. En J. R. Montero, I. Lago, M. Torcal (comps.). *Elecciones generales 2004* (pp. 331-359). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Rico, G. (2009). *Líderes políticos, opinión pública y comportamiento electoral en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Rico, G. (2010). El impacto de los líderes en las elecciones de 2008 y más allá. En J. R. Montero y I. Lago (comps.). *Elecciones generales 2008* (pp. 303-329). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Rodríguez Aizpeolea, L. (2004). *Ciudadano Zapatero*. Madrid: Espejo de Tinta.
- Rodríguez Zapatero, J. L. (2013). *El dilema. 600 días de vértigo*. Barcelona: Planeta.
- Royo, S. (2009). After the Fiesta, The Spanish Economy Meets the Global Financial Crisis. *South European Society and Politics*, 14 (1) 19-34. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13608740902995828>.
- Sánchez-Cuenca, I. (2012). *Años de cambios, años de crisis. Ocho años de gobiernos socialistas, 2004-2011*. Madrid: Catarata.
- Santamaría, J. (2007). Las elecciones generales de 2004 en su contexto. En J. R. Montero, I. Lago y M. Torcal (comps.). *Elecciones generales 2004* (pp. 31-63). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Skowronek, S. (1997) [1993]. *The Politics Presidents Make. Leadership from John Adams to Bill Clinton*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press.
- Skowronek, S. (2008). *Presidential Leadership in Political Time. Reprise and Reappraisal*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Solbes, P. (2013). *Recuerdos. 40 años de servicio público*. Barcelona: Deusto.
- Strangio, P., 't Hart, P. y Walter, J. (eds.) (2013). *Understanding Prime-Ministerial Performance. Comparative Perspectives*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199666423.001.0001>.
- 't Hart, P. (2014). *Understanding Public Leadership*. London: Palgrave. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-1-137-45057-9>.
- 't Hart, P. y Tindall, K. (2009). *Framing the Global Economic Downturn, Crisis Rhetoric and the Politics of Recessions*. Canberra: Australian National University E Press. Disponible en: https://doi.org/10.26530/OAPEN_459240.
- 't Hart, P. y Uhr, J. (2008). *Public Leadership. Perspectives and Practices*. Canberra: The Australian National University Press. Disponible en: https://doi.org/10.26530/OAPEN_459473.
- Theakston, K. (2011). Gordon Brown as prime minister. Political skills and leadership style. *British Politics*, 6 (1) 78-100. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/bp.2010.19>.
- Theakston, K. (2017). What makes for an effective British prime minister? *Quaderni Di Scienza Politica*, 14 (2), 227-249.
- Toro, S. de (2007). *Madera de Zapatero. Retrato de un presidente*. Madrid: RBA.
- Valenzuela, J. (2007). *Viajando con ZP*. Barcelona: Debate.
- Zarzalejos, J. A. (2011). *La sonrisa de Julia Roberts. Zapatero y su época*. Barcelona: Chronica.

EXPLICANDO EL ACTIVISMO DE LOS MIEMBROS DE LAS ORGANIZACIONES JUVENILES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ESPAÑOLES. ENTRE LA TEORÍA DE LA ELECCIÓN RACIONAL Y EL MODELO DE INCENTIVOS GENERALES

Explaining the activism of the members of the youth
sections of Spanish political parties. Between rational
choice theory and general incentives model

FRANCISCO JAVIER ALARCÓN GONZÁLEZ

Universidad de Jaén

falarcon@ujaen.es

Cómo citar/Citation

Alarcón González, F. J. (2021).

Explicando el activismo de los miembros de las organizaciones juveniles de los partidos políticos españoles. Entre la teoría de la elección racional y el modelo de incentivos generales.

Revista de Estudios Políticos, 191, 287-321.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.191.10>

Resumen

Este trabajo tiene por objetivo profundizar en las explicaciones del comportamiento político, en términos de activismo político, de los miembros de las organizaciones juveniles de los partidos políticos españoles. Se analizan los condicionantes de la participación política relacionada con el activismo en el seno de tres fuerzas políticas. El trabajo parte de la teoría de la elección racional, que tiene en cuenta las evaluaciones individuales sobre potenciales costes y beneficios del activismo y se completa con el modelo de incentivos generales de Seyd y Whiteley (1992), que recoge aquellas variables no compatibles con los presupuestos de la elección racional. El análisis señala que el modelo funciona relativamente bien en términos de varianza explicada. Pero también muestra cómo ciertas variables que explican el compromiso entre los miembros de los partidos tales como los incentivos de proceso, los incentivos ideológicos, la norma social y la eficacia política grupal no influyen en el activismo de los jóvenes, con algunas excepciones entre los miembros de las diferentes formaciones políticas. El activismo juvenil partidista está influenciado por la eficacia política personal y el factor afectivo.

Palabras clave

Comportamiento político; acción racional; incentivos generales; miembros de los partidos políticos; organizaciones juveniles.

Abstract

This paper focuses on the determinants of political behaviour, in terms of political activism, among Spanish youth section party members. The determinants of political participation related to activism within three political forces are analysed. This work starts from rational choice theory, that takes into account the individual evaluations on the potential costs and benefits from activism, and this model is compared with the explanation of General Incentives Model proposed by Seyd and Whiteley (1992), which includes variables that are not compatible with the rational choice perspective. Data show that the general incentives model works relatively well in terms of explained variance. But at the same time, determinants of party activism such a process incentives, ideological incentives, social norm, and group political efficacy do not influence youth activism, with some exceptions across members of the different political organisations analysed. Youth party activism is driven by individual political efficacy and affective factors.

Keywords

Political behaviour; rational choice; general incentives model; party members; youth sections.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LA EXPLICACIÓN DEL ACTIVISMO COMO COMPORTAMIENTO POLÍTICO: ELECCIÓN RACIONAL E INCENTIVOS GENERALES: 1. Modelo de elección racional. 2. Modelo de incentivos generales. III. DATOS. IV. EL ACTIVISMO DE LOS MIEMBROS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS: EL TIEMPO DEDICADO A ACTIVIDADES PARTIDISTAS. V. LAS VARIABLES INDEPENDIENTES DE LOS MODELOS EXPLICATIVOS DEL ACTIVISMO: 1. El modelo de elección racional básico. 2. El modelo de elección racional ampliado. 3. El modelo de incentivos generales. VI. LOS INCENTIVOS EN LOS MIEMBROS DE LAS ORGANIZACIONES JUVENILES: SIMILITUDES Y DIFERENCIAS. VII. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE LOS MODELOS EXPLICATIVOS DEL ACTIVISMO. VIII. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA. ANEXO.

I. INTRODUCCIÓN

¿Por qué algunas personas son miembros de partidos políticos? Y una vez que son miembros, ¿por qué algunos son más activos que otros? La respuesta a estas preguntas ha sido planteada por un gran número de investigadores bajo la paradoja de la participación formulada por Olson (1965). Él argumenta que no hay ningún motivo racional para convertirse en miembro de una organización o formación política, y mucho menos para ser activo dentro de ella. Una persona puede estar completamente de acuerdo con los objetivos, pero, sin embargo, puede dejar todas las actividades y acciones en manos de otros. Bajo esta lógica, las actividades que realizan esta u otra persona rara vez son decisivas para el éxito de la formación política. De ahí su falta de implicación y, por tanto, opte por no participar. Para salvar esta paradoja, Seyd y Whiteley proponen una explicación denominada *modelo de incentivos generales*, que aplican en Reino Unido a los miembros del partido Conservador, Laborista y Liberal (Seyd y Whiteley, 1992, 2002; Whiteley *et al.*, 1994a, 1994b; Whiteley y Seyd, 1996, 2002; Whiteley *et al.*, 2006).

El modelo de incentivos generales ayuda a explicar no solo por qué se produce la unión al partido político¹, sino que va más allá al arrojar luz sobre

¹ Sobre la aplicación del modelo de incentivos generales al acto de afiliación puede verse el seminal trabajo de Seyd y Whiteley (1992:56-85) o las últimas publicaciones sobre los partidos políticos británicos (Poletti *et al.*, 2019) o sobre los miembros de las

el activismo de algunos de sus miembros y la desmovilización de otros (Seyd y Whiteley, 1992), y es bastante útil en la explicación de los niveles de participación en diferentes contextos y países (Van Haute y Gauja, 2015: 8). A pesar de estos avances y de su poder explicativo, el modelo, hasta donde conocemos, no ha sido aplicado para explicar el activismo en el contexto particular de los miembros de los partidos políticos españoles ni tampoco se ha evaluado su idoneidad en el marco de las organizaciones juveniles de los partidos políticos, tanto en las sociedades occidentales como en España². Este trabajo pretende paliar estas dos situaciones y tiene por objetivo principal validar el modelo de incentivos generales para la explicación del comportamiento político de alta implicación, respondiendo a las siguientes cuestiones: ¿por qué hay miembros en las organizaciones juveniles de los partidos políticos más activos que otros?, y ¿qué variables influyen en ese activismo? El objetivo es examinar las motivaciones del activismo, con el fin último de explicar por qué algunos jóvenes son pasivos en sus formaciones políticas mientras que otros mantienen altos niveles de actividad. Se asume que el modelo de incentivos generales puede ser aplicado a los miembros de las organizaciones juveniles, pero el ajuste se verá influido por la propia naturaleza y composición de las organizaciones juveniles partidistas.

Asumimos que los incentivos y motivaciones serán las mismas para los miembros más jóvenes que para los mayores en términos de activismo, pero con diferencias que derivan de las situaciones que singularizan a las organizaciones juveniles y a sus miembros. Hay que tener en cuenta, en primer lugar, que la organización juvenil es subsidiaria del partido político, lo que supone que la presencia o disponibilidad de algunos incentivos selectivos por parte de la organización juvenil, como veremos, es más limitada. En segundo lugar, algunas organizaciones políticas juveniles permiten a sus miembros formar parte del partido político, lo que se conoce como doble militancia. A partir de su mayoría de edad, el joven además de ser miembro de la organización juvenil puede solicitar su ingreso en el partido político y formar parte de ambas

juventudes del Partido Socialdemócrata de Alemania (Weber, 2018). En este trabajo se utiliza el modelo de incentivos generales para explicar el activismo, ya que como sostienen Seyd y Whiteley (1992: 60) es más probable que los incentivos motiven para ser activos que para propiciar la afiliación. La justificación reside en dos supuestos: a) algunos miembros permanecen inactivos, lo que supone que no reciben estos beneficios, y b) para que los incentivos tengan efecto sobre la unión se requiere tener conocimiento previo.

² Los trabajos sobre los miembros de los partidos políticos españoles son muy escasos y se han centrado en su mayoría en delegados congresuales. Para un estado de la cuestión, véase Baras *et al.* (2015).

organizaciones con las obligaciones y ventajas derivadas de cada una de sus afiliaciones. En tercer lugar, los jóvenes se encuentran en un período transicional, se mueven de adolescentes a adultos, donde las opiniones e identidades se están desarrollando. Los jóvenes están creando su orientación política, influenciada por su familia y amigos (Eulau *et al.*, 1959; Campbell, 1980) y se están preparando para el mercado laboral, tomando decisiones que afectarán a su futuro (Weber, 2018). También se observa en algunos casos la política como un espacio donde poder desarrollar una carrera profesional, tanto en el ámbito de la representación política (Hooghe *et al.*, 2004) como en el sector público (Bruter y Harrison, 2009). Estas razones plantean que el conjunto de incentivos y motivaciones para el activismo entre los jóvenes requiere una atención especial.

Tras esta introducción, el artículo se estructura del siguiente modo. El próximo apartado está dedicado a la revisión teórica de los modelos propuestos para explicar el comportamiento político dentro de los partidos políticos. En él se hace una revisión de la literatura que recoge la formulación teórica que los sustenta. En el tercer apartado se presentan los datos. El cuarto epígrafe está dedicado a la variable dependiente, y se analiza el nivel de activismo en función del tiempo dedicado a la realización de actividades políticas. Tras él, en el epígrafe quinto, se explican las variables independientes de las diferentes propuestas explicativas. Posteriormente, en los epígrafes sexto y séptimo se analizan los datos, mostrando las similitudes y diferencias entre las diferentes formaciones políticas y, a través de un análisis de regresión, discutiendo en ambas secciones los principales hallazgos. El texto finaliza con unas conclusiones.

II. LA EXPLICACIÓN DEL ACTIVISMO COMO COMPORTAMIENTO POLÍTICO: ELECCIÓN RACIONAL E INCENTIVOS GENERALES

La teoría de la elección racional constituye el punto de partida al ser sus presupuestos recuperados en la formulación del modelo de incentivos generales. En los siguientes subepígrafes se presentan los postulados teóricos que sustentan ambos modelos y su implicación en la explicación del activismo de los miembros de los partidos políticos en general, y de las organizaciones juveniles en particular.

1. MODELO DE ELECCIÓN RACIONAL

Este modelo está asociado a los desarrollos teóricos de Anthony Downs (1957) y Mancur Olson (1965) y propugna un proceso de cálculo racional que intenta mostrar que, en determinadas situaciones sociales, los individuos

tratan de maximizar sus recompensas y minimizar sus costes, a semejanza de las situaciones que ocurren en economía entre los actores del mercado. Normalmente, la investigación empírica con modelos de elección racional se ha aplicado a la participación política electoral, que supone una actividad de bajo coste (Aldrich, 1993), siendo en cambio más apropiado su empleo con miembros de los partidos políticos, ya que su decisión requiere de un mayor compromiso y no es tan trivial (Olson, 1965; Seyd y Whiteley, 1992). Olson argumentaba que los bienes públicos son inadecuados para motivar la contribución de los individuos a la acción. Dos justificaciones sustentan esta tesis: el uso de los bienes es compartido por todos y la influencia que tiene un ciudadano con su participación es muy limitada. Por lo tanto, si la contribución a realizar es escasa y, participando o no, se podrá disfrutar igualmente de los beneficios derivados de la acción, lo natural será optar por no participar. Aun así, desafiando este razonamiento, se observa que ciertos individuos participan de forma voluntaria. Esto hace que nos planteemos la explicación más allá de los beneficios públicos. La justificación dada por Olson (1965: 133) y un gran número de autores lleva a establecer la presencia de otro tipo de estímulos llamados *incentivos selectivos*, ya sean tangibles o inmateriales (Clark y Wilson, 1961; Clarke *et al.*, 1978; Panebianco, 1990; Seyd y Whiteley, 1992).

Nos encontramos con dos modelos basados en los presupuestos de la elección racional: una versión simple y otra extendida donde se tienen en cuenta los incentivos selectivos. En la versión simple, el activismo reposa sobre una ecuación donde las variables que intervienen son la percepción de su influencia o eficacia política personal, derivada de la participación en política más el beneficio colectivo resultante de la acción menos el coste individual de contribuir al bien colectivo.

La *eficacia política personal* está arraigada en la realidad objetiva del sujeto. Si este percibe eficacia personal, se debe a la capacidad de influir de forma objetiva en los *beneficios colectivos*. Estos, beneficios colectivos y eficacia política individual, serán iguales tanto para los miembros del partido político como para los de la organización juvenil y serán percibidos como altos. Hay que señalar que altos valores de eficacia personal están relacionados con la participación política y así ha sido señalado por la literatura (Clarke y Acock, 1989). Se espera que altos valores de eficacia política entre los jóvenes se relacionen con un mayor activismo. El *coste* para el individuo de contribuir al bien colectivo mediante su participación opera en dos niveles, el del tiempo y el del dinero. Es decir, la percepción que tiene el miembro de la formación política juvenil de que su participación es costosa y requiere de tiempo. Es de suponer que la influencia del coste de participación en el activismo de los miembros de las organizaciones es baja. La explicación de percibir bajos costes en la participación deriva de su momento vital, al encontrarse por edad en un momento

de flexibilidad, en términos de tiempo y cargas familiares. Gran parte de ellos se encuentran formándose y sin cargas familiares (Alarcón, 2017), lo que les hace disponer de más tiempo libre que posibilita el activismo partidista (Verba *et al.*, 1995).

La versión extendida del modelo de elección racional distingue dentro de los beneficios entre aquellos que podemos considerar colectivos y los *incentivos selectivos*, que tienen un carácter más privativo o individual. Estos incentivos ofrecidos por los partidos políticos afectan al comportamiento en el seno de cada organización política (Clark y Wilson, 1961: 130). Su incorporación supone distinguir entre incentivos de resultado, incentivos de proceso e incentivos ideológicos (Seyd y Whiteley, 1992). Estos tres incentivos son aplicables tanto por el partido político como por la organización política juvenil, aunque con ciertas matizaciones.

Los *incentivos de resultado* recogen el impacto de «private returns from participation associated with building a political career as an elected representative of the party» (Whiteley *et al.*, 1994b: 85), o en otras palabras, con la posibilidad de alcanzar cierto estatus político (Patie *et al.*, 2004: 157). Hay que señalar que los partidos políticos disponen de cierta discrecionalidad para ejercer este incentivo. Las posiciones políticas normalmente son en cargos de representación, en la jerarquía organizativa del partido, como empleado del partido político o en alguna agencia, entre otras posibilidades. Los jóvenes miembros pueden ver el partido político como un puente hacia posiciones laborales en política como cargo público o en el propio partido (Bruter y Harrison, 2009: 19-20), o incluso fuera de la política (Espinoza y Madrid, 2010: 97) en un fenómeno conocido como *party patronage*. Al depender del partido político el acceso a cargos públicos, el acceso a posiciones electas será más restringido para los miembros de las organizaciones juveniles, teniendo este incentivo un menor efecto. Estas solo disponen de posiciones en los órganos ejecutivos de su estructura organizativa. El trabajo de Bruter y Harrison (2009) señala que los jóvenes que están motivados por este incentivo, además de ser el grupo más numeroso, son más activos.

Los *incentivos de proceso* son los beneficios derivados del propio acto de participación en las diferentes actividades (Seyd y Whiteley, 1992: 64). Puede ser la oportunidad de conocer gente interesante en otros escenarios con la que compartir ideas políticas, disfrutar con la actividades que rodean la política, por ejemplo en un campaña electoral, en el sentido de disfrutar de la vida política de primera mano, o incluso estar informado sobre temas políticos. La presencia de este incentivo es similar tanto para los miembros del partido político como de la organización juvenil. Rainsford, (2018) encuentra que este tipo de incentivos es una de las principales motivaciones para el activismo entre los miembros de las organizaciones juveniles de los partidos políticos británicos.

Se espera que la presencia de este incentivo entre los jóvenes esté relacionada con mayores niveles de activismo.

Los *incentivos ideológicos* son el tercer tipo de incentivo que estimula el proceso de la motivación y puede ubicarse bajo los presupuestos de la ley de la disparidad ideológica (Whiteley *et al.*, 1994b: 85; Whiteley y Sedy, 1996: 219), también conocida como la *ley de May* (May, 1973). Una razón argumentada para unirse a un partido político ha sido la ideología (Smith, 1970: 127; Young y Cross, 2002: 549; van Haute, 2015: 42). Los incentivos ideológicos, por tanto, se establecen bajo presupuestos de cambiar la sociedad, en defensa de un específico *issue* o la defensa de ciertos valores. Un considerable número de investigadores retoma este tipo de incentivos para tratar de explicar el activismo en términos de creencias políticas o de *policy related beliefs* (Young y Cross, 2002). Tal y como exponen Whiteley y Seyd (2002: 53) la relación no ha sido bien fundada teóricamente, si bien la implicación se relaciona con los motivos de proceso, de tal modo que el radicalismo ideológico debería motivar a las personas para ser activas, ya que les permite interactuar con personas de ideas afines y expresar sus creencias políticas que están profundamente arraigadas. Asimilan esta relación a la presente en los miembros activos de la iglesia, que les permite expresar sus creencias y formar parte de la congregación (Seyd and Witheley 1992: 100; Whiteley y Seyd, 2002: 53). A nivel empírico, el impacto de la ideología sobre el activismo es residual tanto en los militantes británicos como entre los irlandeses (Gallagher *et al.*, 2002: 106). No se espera una especial relación entre ambas variables en los miembros de las organizaciones juveniles.

2. MODELO DE INCENTIVOS GENERALES

La idea central es que los individuos están motivados para participar y tienen valores cívicos positivos por varios tipos de incentivos (Seyd y Whiteley, 1992: 63; Pattie *et al.*, 2004: 15). El modelo se configura como un híbrido al incluir las variables señaladas en el modelo de elección racional, en sus versiones simple y ampliada, e incorporar otros motivos para el activismo ajenos a él. Al análisis coste-beneficio añade los incentivos selectivos y otras motivaciones que se encuentran fuera del análisis racional: las normas sociales, los motivos altruistas, la eficacia política grupal y el factor afectivo (Seyd y Whiteley, 1992).

Las *normas sociales* suponen el efecto de las actitudes hacia la participación de otras personas, normalmente gente próxima, que influyen sobre las propias actitudes individuales. Las normas sociales se entienden como la aprobación o desaprobación de la conducta que refuerza o motiva a la gente para participar, es decir, está determinada por el deseo de ganar el respeto o la

aprobación de otras personas (Cross y Young, 2008). En el caso de los miembros de las organizaciones juveniles la influencia esperada de las normas sociales será alta. Debido a los efectos del ciclo de vida, los jóvenes tienen más probabilidades de ser sensibles a las normas y factores sociales que sus mayores. El activismo probablemente será más alto en aquellos jóvenes en los que su contexto apoye la participación en partidos políticos.

En cuanto a los *motivos altruistas*, los mismos están relacionados con el principio de que la participación es una cuestión de obligación cívica por parte de todos los ciudadanos para sostener la democracia (Whiteley *et al.*, 1994a: 116). Los miembros participan bajo la premisa de que si todos tomamos el papel de *free-rider*, los objetivos colectivos no se conseguirán, pero a pesar de eso deciden por un sentido de lealtad o afección ser activos en la formación política. Estos motivos recaen sobre una unión emocional y a menudo son expresados como objetivos idealistas o imperativos morales como «hacer del mundo un lugar mejor» o «eso es lo que hay que hacer» (Seyd y Whiteley, 1992: 107; Whiteley *et al.*, 1994a: 116).

La *eficacia política grupal*, también denominada eficacia política externa, mide el sentido en el cual el individuo está motivado para estar activo si él cree que forma parte de una organización política que es capaz de conseguir sus objetivos (Whiteley *et al.*, 1994a). En el caso de los miembros de la organización juvenil, al ser esta una organización separada, pero con un funcionamiento propio, la eficacia política grupal no se verá más difuminada. Se espera que una alta perfección de la eficacia política grupal esté relacionada con altos niveles de activismo.

El *factor afectivo*, también denominado factor expresivo, es el grado en el que la participación está justificada por el apoyo normativo o expresivo a la formación política. Es definido como efecto de la unión afectiva individual hacia el sistema político, y que influye en sus valores y puede motivar la participación. Radica en la identificación con la formación política. Muestra mayores niveles entre los miembros de los partidos que entre los simpatizantes (Poletti *et al.*, 2019). Se espera que una alta identificación con la organización juvenil esté relacionada con un mayor activismo.

III. DATOS

Para evaluar la pertinencia del modelo de incentivos generales se utilizan los datos de una encuesta realizada en el marco de una investigación a los miembros de las organizaciones juveniles de los partidos políticos españoles. El trabajo de campo se realizó entre los meses de abril y noviembre de 2016 mediante un cuestionario *online* en formato autoadministrado, y distribuido

vía correo electrónico entre los miembros de las organizaciones políticas juveniles³. El enlace al cuestionario, alojado en Limesurvey, fue enviado por *email* gracias a la colaboración de la estructura interna de las organizaciones juveniles. En este trabajo se utilizan los cuestionarios de Juventudes Socialistas de España (JSE), organización vinculada al Partido Socialista Obrero Español —al igual que Joventut Socialista de Catalunya (JSC) al Partit dels Socialistes de Catalunya—, que se enviaron vía *email* con el enlace a la lista de distribución que es usada como canal de comunicación con sus miembros. Entre estas dos formaciones, después de un proceso de depuración se obtuvieron un total de 900 cuestionarios válidos. El mismo proceso aconteció con los jóvenes vinculados con Izquierda Unida (IU), con un total de 420 cuestionarios⁴. En el caso de Nuevas Generaciones (NNGG), organización vinculada al Partido Popular, el *email* se envió desde la sede nacional de la formación política a una selección aleatoria de 1000 afiliados, y tras la depuración se obtuvieron un total de 499 cuestionarios útiles. En el conjunto de las tres formaciones, se obtuvo una muestra de 1809 personas⁵. La metodología empleada para el tratamiento de los datos ha implicado la realización de diferentes análisis estadísticos, algunos de ellos sobre el conjunto de la muestra y, en otros casos, sobre las diferentes submuestras o subgrupos, a fin de obtener un mayor volumen de evidencias.

IV. EL ACTIVISMO DE LOS MIEMBROS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS: EL TIEMPO DEDICADO A ACTIVIDADES PARTIDISTAS

El activismo, como variable dependiente en los diversos modelos teóricos comentados con anterioridad, ha sido trabajado a partir del tiempo dedicado a la realización de actividades políticas. Para la medición de este tiempo dedicado a las diferentes actividades propias de los miembros de los partidos políticos se han utilizado diferentes medidas. Una medida estándar del activismo

³ El formato elegido se seleccionó por posibilitar un mayor anonimato, confidencialidad y adecuación con la normativa de protección de datos, y adecuarse a los requisitos de las propias organizaciones juveniles.

⁴ Bajo el paraguas de IU operan diferentes partidos políticos que forman la coalición. En este grupo se han incluido las diferentes organizaciones juveniles vinculadas a ellos: IU Jóvenes; la Unión de Juventudes Comunistas de España (UJCE), vinculada al Partido Comunista de España (PCE), y Jóves de Iniciativa per Catalunya-Vers.

⁵ En el supuesto de haber realizado un muestro aleatorio simple, el error muestral para un nivel de confianza del 95 %, y $p = q = 0,5$, es de 3,1 para la formación socialista, 4,3 para NNGG, 5,5 para las organizaciones vinculadas con IU y 2,2 para el conjunto de la muestra.

y ampliamente aceptada por un gran uso se interesa por el número de horas dedicadas a las actividades partidistas en un mes normal (Seyd y Whiteley, 1992, 1994; Whiteley *et al.*, 1994a, 1994b; Cross y Young, 2004; Gallagher y Marsh, 2004; Pedersen *et al.*, 2004).

Los trabajos empíricos sobre los miembros de los partidos políticos señalan que una gran cantidad de ellos no dedican parte de su tiempo a las actividades del partido de manera habitual y solo un grupo reducido pueden considerarse activistas. Muchos de ellos permanecen inactivos desde su unión y no tienen intención de ser activos (Gallagher y Marsh, 2004; Pedersen *et al.*, 2004; Seyd y Whiteley, 2004). Por ejemplo, en el Reino Unido, hasta un 50 % de los laboristas y un 75 % de los conservadores señalan que durante un mes corriente no realizan ningún tipo de actividad partidista, aunque sí la han realizado durante los últimos cinco años (Whiteley y Seyd, 2002: 95-97); en Flandes, el 55,6% de los miembros del Partido Liberal se declaran pasivos (Van Haute, 2011: 180). Un análisis diacrónico (1991-2000) de los miembros de los partidos políticos noruegos señala que más del 50 % de ellos declaraban no haber tomado parte en las actividades propias de la formación en el último año, y cerca del 20 % no tenía la intención de participar en ellas (Heidar y Saglie, 2003: 770), mientras que el 56 % era completamente pasivo y solo el 31 % era semiactivo con un activismo menor de cinco horas al mes (Pedersen *et al.*, 2004: 375). En Irlanda, entre los miembros del Fine Gael el 55 % no dedicaba parte de su tiempo a la realización de actividades partidistas (Gallagher y Marsh, 2004: 413). En el Reino Unido, los partidos Conservador y Laborista desde la década de los noventa han ido perdiendo energía (Whiteley y Seyd, 2002: 95), y este menor nivel de activismo ha sido percibido, incluso, por los propios miembros de las formaciones políticas (Gallagher y Marsh, 2004: 413)⁶.

En este punto nos interesa saber si estos niveles de participación dentro de los partidos políticos europeos son extrapolables a los partidos políticos españoles y, más concretamente, a las organizaciones juveniles vinculadas a ellos. En este trabajo se ha optado por usar *el tiempo semanal dedicado* a las diferentes actividades derivadas de la afiliación partidista. En la tabla 1 se muestran los porcentajes para las tres fuerzas políticas juveniles contempladas en este trabajo. Los datos señalan que el porcentaje de miembros pasivos es muy escaso y que más del 50 % de los jóvenes dedica de una a diez horas a la semana a actividades políticas o relacionadas con la actividad política. Los valores muestran niveles de actividad muy superiores a los encontrados en la

⁶ Preguntados sobre su nivel de activismo en la actualidad comparado con los cuatro años anteriores, el 20 % era más activo y el 32 % menos activo.

literatura sobre el activismo en los partidos políticos (véase, por ejemplo, Seyd y Whiteley, 1992; Whiteley *et al.*, 1994^a; Gallagher y Marsh, 2004; Cross y Young, 2008; Scarrow, 2015; van Haute y Gauja, 2015).

Tabla 1. *Tiempo dedicado a las actividades políticas en una semana normal (%)*

	JSE / JSC	NNGG	Juventudes IU
Nada	6	12,4	1,5
Menos de 1 hora	14	10,6	5,6
De 1 a 2:30 horas	21,9	20,2	11,5
De 2:30 a 5 horas	17,4	18	21,5
De 5 a 10 horas	13,3	14,4	20,2
De 10 de 20 horas	9,1	8,4	19,3
De 20 a 40 horas	5,7	5,4	7,8
Más de 40 horas	6,8	3	7,6
No sabe /No contesta	5,8	7,4	5,1
N	900	499	410

Fuente: elaboración propia.

A pesar de no diferenciar entre los diferentes tipos de actividades realizadas, la respuesta a esta cuestión permite realizar una segmentación de sus miembros en función del tiempo dedicado a la formación política en tres grupos: a) miembros pasivos, que serían aquellos que no dedican parte de su tiempo a la realización de actividades relacionadas con la formación política, y que son en torno al 6 % de la muestra; b) un segundo grupo de miembros semipasivos, con una dedicación de menos de cinco horas, lo que supone casi la mitad de la muestra, y c) un tercer grupo que realiza actividades durante más de cinco horas a la semana, con valores cercanos al 40 %.

Entre las diversas formaciones políticas encontramos diferencias. Los más activos son los afiliados a las organizaciones vinculadas con IU, donde el 55 % de sus miembros dedica más de cinco horas en una semana a las actividades políticas. Entre socialistas y populares, este porcentaje desciende a algo más del 30 % en cada organización. El porcentaje de jóvenes pasivos varía en función de las formaciones, y es entre los militantes de NN GG donde encontramos una cifra muy superior a la presente entre los miembros de JSE y

formaciones vinculadas con IU. Estos datos constatan lo indicado por Bruter y Harrison (2009: 67) acerca de que los miembros de pequeños partidos se declaran más activos y que los jóvenes miembros de partidos socialistas son más activos que los conservadores. En cualquier caso, los datos indican un alto nivel de activismo entre los miembros de las tres organizaciones juveniles de los partidos políticos, situación esta que ha sido señalada en otras latitudes (Cross y Young, 2008; Bargel y Dechezelles, 2009; Bruter y Harrison, 2009)⁷.

V. LAS VARIABLES INDEPENDIENTES DE LOS MODELOS EXPLICATIVOS DEL ACTIVISMO

En los siguientes subepígrafes se ofrece la operacionalización de las variables que componen los diferentes modelos teóricos objeto de evaluación. Se expone la ecuación que fundamenta cada uno de ellos, sus respectivas variables, la construcción y medición. Cuatro variables de carácter sociodemográfico se han introducido para controlar los efectos sobre la variable dependiente: género (GE), edad (ED), estatus social (ES) y educación (NE). Los trabajos sobre los miembros de los partidos políticos han señalado que estas variables están relacionadas con la participación en su seno (Cross y Young, 2008a; Baras *et al.*, 2010; Scarrow y Gezgor, 2010; Alarcón, 2017; Bale *et al.*, 2019). Estas variables se alejan del modelo de elección de racional y del modelo de incentivos generales, pero han ayudado a explicar las diferencias en la participación en un gran número de investigaciones bajo una explicación de la participación basada en los recursos (Verba *et al.*, 1995). La ecuación de estas variables de control queda establecida en los siguientes términos:

$$(1) \text{Activismo} = a + \beta_1 * GE + \beta_2 * ED + \beta_3 * NE + \beta_4 * ES + \mu$$

El *género* ha sido señalado como una de las principales diferencias en la composición de los partidos políticos con respecto a la sociedad en general. Los partidos políticos están mayoritariamente compuestos por hombres. En cuanto a la relación de esta variable con el activismo, el trabajo de Cross y

⁷ El trabajo de Cross y Young (2008: 260) sobre el activismo de los jóvenes militantes canadienses señala que el 20% de los miembros son inactivos, el 50% de ellos dedica menos de cinco horas y el 30% más de cinco horas al mes en actividades propias del partido político. Entre los Jeunes Populaires franceses, el 49% declara consagrar hasta dos horas, el 28% una media de cinco horas y el 23% más de diecinueve horas (Bargel y Dechezelles 2009: 57).

Young en Canadá (2008) señala que ellos presentan niveles de activismo más altos, mientras que entre los miembros de los partidos británicos, Seyd y Whiteley (1992) ven una relación débil entre género y activismo. La variable género mide el sexo de la persona entrevistada.

En cuanto a la *edad*, algunos trabajos apuntan a que los jóvenes (26-35 años) son el grupo más activo en relación con el conjunto de militantes (Whiteley *et al.*, 2006: 95), y dentro de las formaciones juveniles, los más jóvenes (aquellos menores de 25 años) son más activos que los mayores de 26 (Cross y Young, 2008). La variable utilizada mide la edad en años cumplidos.

El *nivel educativo* y el *estatus social* se asocian a un mayor interés y comprensión de la política (Pattie *et al.*, 2004). Los trabajos señalan que aquellos miembros más activos tienen un estatus social más alto que los miembros pasivos. Para esta variable se utiliza un *proxi*, ya que en adolescentes y jóvenes es complicado obtener una medida del estatus socioeconómico familiar. En este caso el número de libros en casa ha sido señalado como un indicador fiable del estatus socioeconómico (Hooghe y Dassonneville, 2013). Para el nivel educativo se pregunta por el último completado a la fecha de la entrevista. Los descriptivos de estas cuatro variables y de las que se establecen en los próximos subepígrafes están en el anexo 1.

1. EL MODELO DE ELECCIÓN RACIONAL BÁSICO

En la ecuación de la versión simple del modelo de elección racional, el activismo es el resultado de la percepción de la eficacia política personal (EPI) por el beneficio colectivo (BC) y por el coste de participar (CO). A estas variables también se unen las cuatro variables de control establecidas en el apartado anterior: género (GE), edad (ED), nivel educativo (NE) y estatus social (ES).

$$(2) \text{ Activismo} = a + \beta_1 * GE + \beta_2 * ED + \beta_3 * NE + \beta_4 * ES + \beta_5 * EPI + \beta_6 * BC + \beta_7 * CO + \mu$$

Eficacia política individual (EPI)

El indicador utilizado es el resultado del sumatorio de seis ítems medidos en una escala tipo Likert que oscila entre 1 («muy de acuerdo») a 5 («muy en desacuerdo»): «Generalmente, la política es tan complicada que la gente como yo no puede entender lo que pasa»; «Estoy mejor informado/a sobre política que la mayoría de la gente» (puntúa al revés); «La gente como yo puede influir realmente en política si está dispuesta participar» (puntúa al revés); «*Nombre organización juvenil* tendría más éxito si personas como yo tuviéramos más influencia en la organización» (puntúa al revés); «Soy

capaz de entender fácilmente la mayoría de las cuestiones políticas» (puntuá al revés); «Cuando se discute sobre temas políticos siempre tengo algo que decir» (puntuá al revés).

Beneficio colectivo (BC)

Los beneficios colectivos miden la percepción sobre si el sistema en su conjunto funciona bien y puede proporcionar beneficios para el individuo. La variable mide el nivel de satisfacción con el desempeño del sistema político, que no es otra cosa que la satisfacción con la democracia (Pattie *et al.*, 2004). La variable recoge esta repuesta en una escala que oscila entre 0 («muy insatisfecho») y 10 («muy satisfecho con el funcionamiento de la democracia»).

Coste (CO)

La variable es el sumatorio de tres afirmaciones medidas en un escala tipo Likert (1-5), (1 es «muy de acuerdo» y 5 «muy en desacuerdo»): «Asistir a reuniones políticas después de un duro día de trabajo puede ser agotador» (puntuá al revés); «A veces trabajar para la organización juvenil puede resultar aburrido» (puntuá al revés), y «Lo normal es que la actividad política te quite tiempo para dedicarlo a la familia» (puntuá al revés).

2. EL MODELO DE ELECCIÓN RACIONAL AMPLIADO

La primera versión del modelo de elección racional es reformulada en una versión extendida bajo los presupuestos de Olson, incorporando a ella los incentivos selectivos de resultado, los incentivos selectivos de proceso y los incentivos ideológicos a la ecuación del activismo (2). La formulación se establece en los siguientes términos:

$$(3) \text{ Activismo} = a + \beta_1 * GE + \beta_2 * ED + \beta_3 * NE + \beta_4 * ES + \beta_5 * EPI + \beta_6 * BC + \beta_7 * CO + \beta_8 * IR + \beta_9 * IP + \beta_{10} * II + \beta_{11} * + \mu$$

Incentivos de resultado (IR)

Están medidos como los beneficios individuales derivados de involucrase en las actividades del partido político y que están relacionados con la consecución de posiciones políticas o cierto estatus político. El indicador recoge el sumatorio de dos ítems: «Alguien como yo podría hacer un buen trabajo como representante público», y «El partido tendría más éxito si más gente

como yo fuéramos elegidos para el Parlamento». Están medidos un escala tipo Likert (1-5, donde 1 es «muy de acuerdo» y 5 «muy en desacuerdo»).

Incentivos de proceso (IP)

Este tipo de beneficio selectivo es derivado de la propia participación en el seno de la organización política. El indicador recoge la repuesta a los siguientes tres ítems, medidos en una escala tipo Likert 1-5, donde 1 es «muy de acuerdo» y 5 «muy en desacuerdo»: «La única forma de estar realmente informado sobre temas políticos es a través del partido» (puntuá al revés); «El partido es una buena manera de conocer gente interesante» (puntuá al revés), y «Participar en las actividades que rodean unas elecciones es algo divertido» (puntuá al revés).

Incentivos ideológicos (II)

La medida, según los trabajos precedentes de los militantes británicos y los presupuestos de May (1973), se establece entre la autoubicación ideológica del miembro de la formación política juvenil y la ubicación del resto de miembros. En concreto, no es otra cosa que la posición percibida en la escala ideológica en función de la ubicación en ella del conjunto de miembros de la formación política. La variable recoge las posiciones más extremas (aquellos que se posicionan más hacia los extremos) en función de la ubicación ideológica media de los miembros de la formación juvenil.

3. EL MODELO DE INCENTIVOS GENERALES

El modelo de incentivos generales recupera el modelo de elección racional, al que añade otros factores. La formulación queda establecida con la incorporación de los modelos anteriores, las cuatro variables sociodemográficas, la eficacia política interna (EPI), el beneficio colectivo (BC), el coste de participación (CO), los incentivos de resultado (IR), los incentivos de proceso (IP) y los incentivos ideológicos (II). A estos se añaden los motivos altruistas (MA), las normas sociales (NS), la eficacia política grupal (EPG) y un factor afectivo (FA).

$$(4) \text{ Activismo} = a + \beta_1 * GE + \beta_2 * ED + \beta_3 * NE + \beta_4 * ES + \beta_5 * EPI + \beta_6 * BC + \beta_7 * CO + \beta_8 * IO + \beta_9 * IR + \beta_{10} * II + \beta_{11} * NS + \beta_{12} * MA + \beta_{13} * EPG + \beta_{14} * FA + \mu$$

Normas sociales (NS)

El indicador de la norma social es la sumatorio de los siguientes ítems⁸, medidos en una escala 1 («muy de acuerdo») a 5 («muy en desacuerdo»): «En general los miembros de organizaciones políticas juveniles son personas respetadas en la sociedad»; «El trabajo realizado por los militantes de base a menudo no está reconocido» (puntuá al revés); «La única forma de cambiar algo es participando activamente», y «Los miembros de organizaciones políticas juveniles son personas extremistas» (puntuá al revés).

Motivos altruistas (MA)

El altruismo en la formación política se conceptualiza como el éxito en el trabajo derivado del esfuerzo común. El indicador es el sumatorio de dos ítems: «Para que los *nombre miembros de la formación* tengamos un éxito razonable todos los miembros deben contribuir tanto como puedan» y «Si un ciudadano no está satisfecho con las políticas del Gobierno, tiene el deber de hacer algo al respecto», ambos en una escala tipo Likert de 1 («muy de acuerdo») a 5 («muy en desacuerdo»), y ambos ítems puntuán al revés.

Eficacia política grupal (EPG)

El indicador es el sumatorio de tres afirmaciones que fueron medidas en una escala 1 («muy de acuerdo») a 5 («muy en desacuerdo»): «Cuando los miembros de mi partido trabajan juntos pueden realmente cambiar el país»; «Los líderes del partido generalmente no escuchan a los militantes jóvenes» (puntuá al revés), y «Los *nombre formación* han influido en el desarrollo de mi municipio».

Factor afectivo (FA)

Se interpreta como la fuerza del compromiso o la identificación hacia al partido. El indicador es la respuesta a la pregunta ¿Cómo de identificado/a te sientes con *nombre organización juvenil?*, que oscila entre 1 («muy identificado») y 4 («nada identificado») (al revés).

⁸ La pregunta está formulada en los siguientes términos: «Piensa en aquellas personas cuya opinión es importante para ti, como por ejemplo tu pareja, tus amigos/as, etc. ¿En qué grado se mostrarían de acuerdo con cada una de las siguientes afirmaciones?».

VI. LOS INCENTIVOS EN LOS MIEMBROS DE LAS ORGANIZACIONES JUVENILES: SIMILITUDES Y DIFERENCIAS

A continuación se presentan los descriptivos para las tres fuerzas políticas de los diferentes incentivos y factores identificados como determinantes del activismo. En la tabla 2, las respuestas de los ítems que dan cuerpo al modelo de elección racional en su versión simple y extendida, y en la tabla 3 se recogen los factores asociados al modelo de incentivos generales.

En general, en las tres fuerzas políticas la percepción de la eficacia política individual es alta, a tenor de los porcentajes agregados de las respuestas «bastante» y «muy de acuerdo» en cada uno de los ítems. La excepción sería el ítem que hace referencia al éxito de la organización si más personas como «el/ella» tuvieran mayor influencia, donde los valores en las formaciones de izquierda no llegan al 50 %, entre las que los miembros de las organizaciones vinculadas a IU es inferior al 25 %. En cambio, en esta formación la percepción de la competencia individual en términos de comprensión y de información es más elevada que entre los miembros de JSE y NN GG.

Tabla 2. *Ítems de eficacia política personal, costes e incentivos selectivos (% muy de acuerdo y de acuerdo) y beneficio colectivo*

	JSE/JSC	NNGG	Juventudes IU
Eficacia política personal			
Generalmente, la política es tan complicada que la gente como yo no puede entender lo que pasa.	14,9	12,2	9,3
Estoy mejor informado/a sobre política que la mayoría de la gente.	65,8	66,6	74,1
La gente como yo puede influir realmente en política si está dispuesta participar.	78	79,8	83,5
«Nombre organización juvenil» tendría más éxito si personas como yo tuviéramos más influencia en la organización.	45,4	55,3	24,2
Soy capaz de entender fácilmente la mayoría de las cuestiones políticas.	81,9	83,3	79,5
Cuando se discute sobre temas políticos siempre tengo algo que decir.	76,6	75,6	73,9

.../...

.../...

	JSE/JSC	NNGG	Juventudes IU
Beneficio colectivo			
Media	4,85	6,12	1,61
Desviación típica	2,339	2,396	1,833
Coste			
Asistir a reuniones políticas después de un duro día de trabajo puede ser agotador.	54,2	50,9	74,9
A veces trabajar para la organización juvenil puede resultar aburrido.	17,6	21,4	22,6
Lo normal es que la actividad política te quite tiempo para dedicarlo a la familia.	55,9	48,7	62,4
Incentivos de resultado			
Alguien como yo podría hacer un buen trabajo como representante público.	68,2	72,8	44,3
El partido tendría más éxito si más gente como yo fuéramos elegidos para el Parlamento.	47,6	49,3	20,5
Incentivos de proceso			
La única forma de estar realmente informado sobre temas políticos es a través de partido.	25	28,4	17,5
El partido es una buena manera de conocer gente interesante.	78,4	74,4	77,8
Participar en las actividades que rodean unas elecciones es algo divertido.	46,6	73,9	42,6
Indicadores ideológicos			
Porcentaje más extremo	19,3	33,7	30,7

Fuente: elaboración propia.

En cuanto al beneficio colectivo, este es más alto en los jóvenes miembros de NNGG. Este hecho puede deberse a su posición de partido en el Gobierno en el momento de realizarse el trabajo de campo. En cambio, en las formaciones vinculadas a la izquierda del centro, socialistas y comunistas, el beneficio colectivo es más bajo. Podría deberse a su posición de oposición al Gobierno o a un perfil más crítico entre sus miembros, acentuado sobre

todo entre las formaciones vinculadas a IU sobre la calidad de la democracia.

En general, a la luz de los datos, los jóvenes militantes consideran que el trabajo en la organización juvenil no es algo aburrido, ya que solo uno de cada cinco lo ve como algo tedioso. Al mismo tiempo, consideran en mayor medida —uno de cada dos— que las actividades políticas quitan tiempo a la familia y que las reuniones para tratar temas políticos tras una jornada laboral pueden resultar pesadas. Estos costes se perciben en un porcentaje mayor entre los miembros de las formaciones de izquierda, sobre todo en las juventudes de IU.

Los incentivos selectivos relacionados con los resultados del activismo están más presentes entre los miembros de JSE y NN GG. Entre los miembros de esta última formación ambos ítems presentan valores más altos, sobre todo en la autopercepción de la competencia personal, donde tres de cada cuatro creen que podrían hacer un buen trabajo como representante público.

De media, los incentivos selectivos ligados al proceso presentan valores muy similares en las tres formaciones. Consideran los tres subgrupos en gran medida que la formación política ayuda a conocer gente interesante (tres de cada cuatro están muy de acuerdo o de acuerdo con esta afirmación). El disfrute con la participación en las campañas electorales es mayor en los afiliados a NN GG que en las otras formaciones (tres de cada cuatro miembros). El tercer ítem que controla el acceso a la información vía partido como incentivo para la militancia, presenta valores bajos en las tres formaciones, lo que señala que la formación política no es percibida como un elemento importante para estar informado sobre temas políticos.

En relación con los incentivos ideológicos, solo uno de cada cuatro jóvenes presenta valores más extremos en la escala de identificación ideológica. El porcentaje es superior entre los militantes de NN GG (33,7%), seguidos por los jóvenes de IU (30,7%).

En la tabla 3 se recogen los descriptivos del factor afectivo, las normas sociales, los motivos altruistas y la eficacia política grupal. Las normas sociales presentan la misma orientación entre las tres formaciones políticas, con pequeñas diferencias. Tres de cada cuatro jóvenes perciben que los jóvenes activistas no son respetados por la sociedad. En las otras tres afirmaciones hay mayor variabilidad en los porcentajes de respuesta acumulada. Los jóvenes socialistas son los que perciben en mayor grado que el trabajo que realizan no está reconocido, con casi un 86%. Este porcentaje baja unos diez puntos en las formaciones vinculadas a IU. En cambio, los miembros de NN GG perciben en mayor medida el respaldo social en cuanto que la única forma de cambiar algo es participando (el porcentaje asciende casi al 90%). La diferencia más apreciable se produce en la percepción del extremismo de los jóvenes militantes, que en el caso de los miembros vinculados a IU llega casi

al 25 %, mientras que tiene valores menores al 12 % entre las formaciones vinculadas al PSOE y PP.

Los motivos altruistas, es decir, al éxito derivado del trabajo común, son percibidos por los jóvenes miembros de los partidos políticos con valores altos,

Tabla 3. *Ítems de normas sociales, motivos altruistas y eficacia política grupal (% de muy de acuerdo y de acuerdo) y de factor afectivo (%)*

	JSE/JSC	NNGG	Juventudes IU
Normas sociales			
El general los miembros de organizaciones políticas juveniles son personas respetadas en la sociedad.	24,9	26,7	22,9
El trabajo realizado por los militantes de base a menudo no está reconocido.	85,8	80,6	75,6
La única forma de cambiar algo es participando activamente.	82,9	89,2	76,3
Los miembros de organizaciones juveniles son personas extremistas.	11,2	12,2	24,1
Motivos altruistas			
Para que los «nombre partido» tengamos un éxito razonable todos los miembros deben contribuir tanto como puedan.	76,6	72,7	83,1
Si un ciudadano no está satisfecho con las políticas del Gobierno, tiene el deber de hacer algo al respecto.	75,9	63,5	85,1
Eficacia política grupal			
Cuando los miembros de mi partido trabajan juntos pueden realmente cambiar el país.	82,1	78,4	77,8
Los líderes del partido generalmente no escuchan a militantes jóvenes.	69,5	46,6	32
Mi «nombre partido» ha influido en el desarrollo de mi municipio.	85,8	73,7	49,7
Factor afectivo			
«Muy identificado» y «bastante identificado»	86,8	82,5	94,4

Fuente: elaboración propia.

superiores de media al 65 % en respuesta acumulada de «muy de acuerdo» y «de acuerdo». Esto supone que tres de cada cuatro jóvenes ven su participación como fundamental para alcanzar los objetivos de la formación política. Hay que apuntar en cuanto a la participación ante la insatisfacción por las políticas gubernamentales, que los miembros de las dos formaciones de izquierda muestran mayores porcentajes («de acuerdo» y «muy de acuerdo» en la actuación) que los jóvenes de NN GG.

Los datos de la eficacia política grupal indican que el poder transformador de la formación política en la sociedad es visto con altos porcentajes entre los miembros de las tres formaciones juveniles; este crédito desciende en la percepción sobre la influencia en su municipio de su partido político, sobre todo entre las formaciones juveniles de IU. En cuanto a si la opinión de los jóvenes es escuchada por los líderes del partido, destaca el alto porcentaje de jóvenes socialistas que consideran que ellos no son escuchados por sus dirigentes (el porcentaje de «muy de acuerdo» y «de acuerdo» es del 70 %). En cambio, el porcentaje desciende a uno de cada tres entre los miembros de las formaciones vinculadas con IU.

La última de las variables de la tabla 3 muestra los datos del factor afectivo. En las tres formaciones el porcentaje de «bastante identificado» y «muy identificado» con la organización política juvenil es superior al 80 %, y alcanza en los miembros de las formaciones vinculadas con IU el 95 %.

VII. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE LOS MODELOS EXPLICATIVOS DEL ACTIVISMO

En la tabla 4 se presenta el análisis de regresión lineal realizado con los diferentes modelos teóricos explicativos para el total de la muestra, controlando por fuerza política (media y desviación típica en anexo). Para ello, se incluyen dos variables ficticias (*dummy*) que representan a los tres grupos de militantes analizados. De esta forma, se controlan los efectos fijos inherentes a las formaciones políticas y se pueden observar mejor los efectos que son comunes al conjunto de la muestra⁹. No obstante, para capturar mejor las particularidades dentro cada formación, como se acaba de señalar, se replican los modelos para cada uno de ellas en la tabla 5, controlando por doble militancia —en aquellas formaciones donde es posible este supuesto—.

⁹ Los diferentes modelos toman como categoría de referencia a la formación socialista. De las tres organizaciones, a esta se le puede atribuir la centralidad ideológica, en cuanto que está más a la derecha que las organizaciones vinculadas con IU y más a la izquierda que NN GG.

Tabla 4. *Regresión lineal para el total de la muestra de militantes y para las diferentes formaciones políticas*

	1	2	3	4
Género†	-0,411*** (0,179)	-0,349*** (0,140)	-0,334** (0,109)	-0,319** (0,109)
Edad	1,225*** (0,327)	1,224*** (0,353)	1,143** (0,361)	1,006** (0,361)
Estatus	0,561*** (0,161)	0,344* (0,176)	0,350* (0,181)	0,395* (0,180)
Educación	-0,217 (0,268)	0,138 (0,292)	0,254 (0,304)	0,328 (0,303)
Eficacia Personal		2,011*** (0,287)	1,785*** (0,360)	1,991*** (0,403)
Beneficio		0,945*** (0,220)	0,860*** (0,235)	0,356 (0,241)
Coste		-0,678** (0,255)	-0,606* (0,263)	-0,098 (0,269)
Incentivos de resultado			0,401 (0,259)	0,480+ (0,261)
Incentivos de proceso			0,149 (0,310)	-0,264 (0,330)
Incentivos ideológicos			-0,057 (0,124)	-0,036 (0,118)
Norma social				-0,481 (0,384)
Motivos altruistas				-0,529* (0,226)
Eficacia grupal				0,471 (0,330)
Factor afectivo				1,765*** (0,248)
Nuevas Generaciones	-0,174 (0,110)	-0,293** (0,119)	-0,245** (0,124)	-0,076 (0,126)
IU	0,807*** (0,115)	1,201*** (0,143)	1,187*** (0,158)	1,006*** (0,160)

.../...

.../...

	1	2	3	4
Constante	3,406*** (0,179)	1,792*** (0,319)	1,556*** (0,352)	0,578 (0,444)
R2	0,071	0,115	0,112	0,165
R2 ajust.	0,068	0,109	0,103	0,154
F***	19,949	18,423	12,549	14,037
N	1565	1289	1206	1151

[*** $p \leq 0,001$; ** $p \leq 0,010$; * $p \leq 0,05$; + $p \leq 0,10$].

† Las variables independientes están normalizadas (0-1).

Fuente: elaboración propia.

La tabla 4 señala que el modelo de incentivos generales funciona mejor que los dos modelos de elección racional porque la proporción de varianza explicada por él es superior a la obtenida por los otros dos y por las variables asociadas con los recursos individuales. Tal y como indica la literatura, el género, la edad y la clase social ejercen influencia sobre el activismo en el conjunto de la muestra. Los hombres más mayores y de un estatus social más alto son más activos dentro de las formaciones políticas. Destaca la ausencia de significación del nivel educativo sobre la variable dependiente.

En el modelo de elección racional simple (2) y ampliado (3) solo las variables del modelo simple son significativas y se comportan según lo esperado. A medida que aumenta la percepción de la eficacia personal y el beneficio colectivo y disminuyen los costes, aumenta el tiempo dedicado a la participación política. Los incentivos de proceso y resultado no presentan una relación significativa con el activismo en la versión ampliada. En el modelo de incentivos generales (4) solo los incentivos de resultado se comportan según lo esperado. Esto supone que entre los más activos es más probable encontrar a aquellos jóvenes con una presencia más alta de motivaciones orientadas hacia la política como actividad laboral. Los trabajos apuntan que este grupo de afiliados —*professional minded*— es el más numeroso y el más activo en tanto que están motivados por razones instrumentales (Hooghe *et al.*, 2004; Bruter y Harrison, 2009). La influencia de los incentivos selectivos en los jóvenes en España es más limitada que entre los militantes británicos e irlandeses (Gallagher y Marsh, 2004: 106). En cuanto a la ideología, como era esperado, su influencia es leve: los miembros con una autoubicación más extrema no presentan mayores niveles de actividad.

En el modelo de incentivos generales, la eficacia política, los incentivos de resultado, el factor afectivo y los motivos altruistas ejercen una influencia

significativa sobre el activismo. Los datos señalan la importancia de la eficacia política personal, que ejerce un efecto positivo y significativo sobre el activismo. El análisis confirma la hipótesis de que los jóvenes con altos niveles de eficacia personal son más activos que aquellos con bajos niveles. En general, aquellos jóvenes que perciben que su contribución puede suponer una diferencia presentan una mayor implicación con la organización juvenil. El factor afectivo impulsa los niveles de activismo; es decir, es más probable encontrar jóvenes más activos entre aquellos que se sienten más identificados con la formación. El comportamiento de esta variable es el esperado y el que se ha observado en los trabajos sobre el Reino Unido e Irlanda (Gallagher *et al.*, 2002: 106).

La norma social y la eficacia política grupal a tenor de lo datos no juegan un rol en la explicación del activismo. Las presiones sociales del contexto cercano al joven podrían incidir en la afiliación de los jóvenes, pero no parecen ejercer influencia sobre el activismo. Esto supone que entre los jóvenes la probabilidad de que sean más o menos activos en la organización juvenil no viene determinada por contextos donde el activismo esté justificado o no¹⁰.

Por último, hay que señalar que los motivos altruistas también tienen efecto sobre el activismo: son importantes, tienen un efecto significativo, aunque negativo. Por tanto, aquellos jóvenes que expresan un menor imperativo moral presentan una mayor probabilidad de estar involucrados en términos de activismo. Esto supone que esta motivación opera en sentido inverso al esperado en los jóvenes, situación que nos lleva a pensar que el altruismo estaría más vinculado con la entrada en la organización.

En la tabla 5, para cada una de las fuerzas políticas se observa que el modelo de incentivos generales explica un mayor porcentaje de varianza a tenor del R² ajustado, superior a los modelos de elección racional. La capacidad explicativa de estos, a pesar de ser destacada, es más limitada. Por formaciones políticas los datos señalan diferencias en la influencia de las variables sociodemográficas. Un mayor activismo está presente en los jóvenes socialistas de mayor edad y más presente en ellos que en ellas en el seno de NN GG. En esta última formación, los datos indican que son más activos también aquellos con un elevado nivel educativo. Entre los miembros de las formaciones vinculadas con IU los diferentes modelos sugieren un mayor activismo en los jóvenes con un mayor estatus socioeconómico.

¹⁰ Aunque no se muestra en la tabla, se controló por el contexto familiar del joven, introduciendo en el análisis si la familia estaba politizada (es decir, si algún familiar era miembro de un partido, cargo del partido o cargo público). El análisis señalaba que el crecer en una familia politizada no es un predictor del activismo. El activismo estaría influido por otras externalidades que se encontrarían fuera del contexto familiar.

Tabla 5. Regresión lineal para las diferentes submuestras

	JSE/JSC				NNGG				Juventudes IU			
	(2)	(3)	(4)	(2)	(3)	(4)	(2)	(3)	(4)	(2)	(3)	(4)
Género†	-0,087 (0,140)	-0,052 (0,146)	-0,062 (0,144)	-0,794** (0,195)	-0,820*** (0,201)	-0,805** (0,206)	-0,159 (0,219)	-0,200 (0,238)	-0,220 (0,243)			
Edad	0,881+ (0,488)	0,880+ (0,153)	0,954* (0,495)	0,018** (0,791)	-0,245 (0,806)	-0,127 (0,834)	0,682 (0,660)	0,587 (0,704)	0,298 (0,725)			
Estatus	0,315 (0,243)	0,275 (0,248)	0,295 (0,253)	-0,129* (0,326)	-0,007 (0,329)	0,110 (0,335)	0,968** (0,347)	0,985** (0,375)	0,987* (0,389)			
Educación	-0,337 (0,409)	-0,242 (0,424)	-0,204 (0,418)	0,916+ (0,550)	1,263* (0,573)	1,263* (0,583)	-0,243 (0,562)	-0,286 (0,597)	-0,245 (0,618)			
Eficacia personal	1,575*** (0,394)	0,598 (0,497)	1,023+ (0,561)	2,297*** (0,514)	2,069** (0,669)	2,447*** (0,723)	1,681** (0,615)	2,385*** (0,741)	1,848* (0,878)			
Beneficio	0,642* (0,292)	0,655* (0,306)	0,148 (0,312)	1,681*** (0,401)	1,522*** (0,419)	1,296** (0,449)	-1,004+ (0,523)	-1,245* (0,613)	-1,499* (0,631)			
Coste	-0,699+ (0,369)	-0,687+ (0,375)	-0,104 (0,380)	-1,439*** (0,427)	-1,301** (0,441)	-0,976* (0,476)	0,119 (0,547)	0,213 (0,589)	0,221 (0,604)			
In. Resultado		1,037** (0,366)	0,930* (0,366)		0,033 (0,502)	0,106 (0,509)		-0,080 (0,476)	0,355 (0,500)			
In. Proceso		0,400 (0,442)	0,091 (0,462)		0,819 (0,531)	0,685 (0,624)		-0,804 (0,656)	-1,363* (0,693)			
									.../...			

	JSE/JSC				NNGG				Juventudes IU			
	(2)	(3)	(4)	(4)	(2)	(3)	(4)	(4)	(2)	(3)	(3)	(4)
In. ideológicos		0,081 (0,180)	0,216 (0,178)	0,216 (0,178)		-0,150 (0,199)	-0,177 (0,204)	-0,177 (0,204)		-0,077 (0,230)	-0,077 (0,230)	-0,127 (0,236)
Norma social			-0,643 (0,553)	-0,643 (0,553)			-0,646 (0,746)	-0,646 (0,746)				-1,011 (0,702)
Motivos altruistas			-0,728* (0,294)	-0,728* (0,294)			-0,556 (0,439)	-0,556 (0,439)				0,334 (0,525)
Eficacia grupal			0,827+ (0,475)	0,827+ (0,475)			-0,416 (0,593)	-0,416 (0,593)				0,310 (0,661)
Factor afectivo			1,778*** (0,335)	1,778*** (0,335)			0,926* (0,469)	0,926* (0,469)				1,590** (0,553)
Doble	1,256*** (0,148)	1,216*** (0,153)	1,108*** (0,151)	1,108*** (0,151)	-	-	-	-	-0,211 (0,244)	-0,151 (0,277)	-0,151 (0,277)	-0,122 (0,277)
Constante	1,933*** (0,433)	1,615*** (0,471)	0,459 (0,589)	0,459 (0,589)	1,765** (0,628)	1,314+ (0,670)	1,269 (0,862)	1,269 (0,862)	3,007*** (0,586)	2,995*** (0,715)	2,995*** (0,715)	2,446** (0,939)
R2	0,172	0,178	0,237	0,237	0,181	0,197	0,217	0,217	0,078	0,109	0,109	0,163
R2 ajust.	0,161	0,163	0,217	0,217	0,165	0,172	0,182	0,182	0,053	0,069	0,069	0,107
F	16,449	11,827	11,777	11,777	10,977	7,978	6,112	6,112	2,990	2,747	2,747	2,936
N	643	611	585	585	355	336	323	323	291	259	259	243

[*** p<0,001; ** p<0,010; * p<0,05; + p<0,10].

Fuente: elaboración propia.

En la organización juvenil socialista el análisis destaca la influencia de la eficacia personal y de los beneficios colectivos en los dos modelos de elección racional. Los beneficios colectivos, al igual que ocurría para la muestra total, pierden su significación en el modelo de incentivos generales. Esta es recogida y ampliada por el factor afectivo, los motivos altruistas, los incentivos de resultado y la eficacia política grupal. En relación con esta última variable hay que indicar que solamente muestra una relación positiva y significativa en esta formación política. Esto supone que el sentido de pertenencia a un grupo, que es percibido como efectivo, es un factor que motiva a los jóvenes socialistas para la participación activa en política. Por otro lado, de entre los incentivos selectivos propuestos por la literatura en la explicación del activismo solo los incentivos de resultado influyen en el activismo. La presencia de estas razones instrumentales —avanzar en su carrera, por ejemplo— motiva la visibilidad de los jóvenes, que busquen contactos con otros miembros y sean más activos, sobre todo entre otros jóvenes que también militan en el partido político (PSOE/PSC). Esto supone que en esta formación los efectos del ciclo de vida al desaparecer con la edad, junto a la presencia de incentivos de resultado por la militancia en ambas organizaciones, confirma el supuesto de encontrar a los más activos entre los *professional minded*.

El modelo de incentivos generales realiza un mejor ajuste en los miembros de NN GG (R2 ajustado). Al igual que en los trabajos de Seyd y Whiteley, este porcentaje también es mayor en los conservadores que en los laboristas (Whiteley *et al.*, 1994a, 1994b). Las variables del modelo básico de elección racional son significativas en esta población: el aumento de la eficacia personal, de los beneficios colectivos y de la percepción de bajos costes condicionan los niveles de activismo. Estas tres variables mantienen su influencia en el modelo de elección racional ampliado, mientras que los incentivos de resultado, de proceso e ideológicos carecen de efecto significativo. En el modelo de incentivos generales, ni los tres tipos de incentivos ni la norma social ni los motivos altruistas ni la eficacia grupal ejercen influencia significativa sobre la variable dependiente. El activismo solo se ve influenciado por el factor afectivo, lo que supone encontrar a los más activos entre aquellos miembros que se ven más identificados con NN GG.

Al igual que en las otras submuestras, la eficacia personal y el beneficio colectivo tienen un efecto significativo sobre el tiempo dedicado a la actividad política en los miembros de las formaciones vinculadas con Izquierda Unida. Este efecto se mantiene en el modelo híbrido de incentivos generales, donde también es significativo el efecto del factor afectivo y de los incentivos de proceso. Sobre estos últimos hay que indicar que estos incentivos selectivos operan en una relación inversa a la esperada, lo que supone que aquellos jóvenes que perciben un menor *disfrute* en el acto de participación en sí,

manifiestan una actividad mayor que aquellos que perciben altos valores en este incentivo, compensado por altas dosis de identificación con el grupo.

En general, los dos modelos que parten de la elección racional ven al miembro de la organización política juvenil como un sujeto que toma las decisiones bajo un análisis de los costes y beneficios. Esta propuesta, al introducir la eficacia personal, parece que se acerca bastante a la realidad de los miembros jóvenes de las formaciones políticas. Las variables de la versión básica presentan un mejor ajuste que con la introducción de los incentivos selectivos (véase tabla 4). Pero la introducción de los incentivos no conlleva una explicación más acorde a pesar la importancia que se le ha otorgado para la propia supervivencia de la organización. La ausencia de efecto de los incentivos selectivos entre los jóvenes miembros de los partidos nos hace desplazar la explicación hacia las variables más psicológicas del modelo de incentivos generales, como el factor afectivo. Altos niveles de identificación con un grupo, en este caso etario e ideológico, influyen en la implicación política del joven en su día a día. Esto nos haría pensar en que el joven desarrolla una gran parte de su identidad en relación con ese grupo de iguales que participa en la organización política. Además de esta identificación grupal entre los más activos, en el caso de JSE también nos encontramos que aquellos que perciben una mayor efectividad de la formación política son más activos. Esta situación no ocurre entre los miembros de NNCG y de IU, donde la percepción de la eficacia política grupal también es alta, pero está distribuida de forma más heterogénea entre sus miembros.

Otra de las hipótesis era la importancia de la norma social en la explicación del activismo en la población joven que ha quedado rechazada. Los jóvenes no presentan mayores niveles de activismo por la aprobación de su implicación política por parte de aquellas personas consideradas importantes en el ámbito de la familia y amigos. La norma social no ejerce influencia significativa en el tiempo dedicado a la política en ninguna de las tres submuestras y en su conjunto. Este hecho contrasta con el papel y la significación mostrada en los militantes británicos en los trabajos de Whiteley y Seyd.

VIII. CONCLUSIONES

En un contexto de descenso cuantitativo de pérdida de miembros (Van Biezen *et al.*, 2012) este trabajo aporta conocimiento sobre la implicación política de los jóvenes miembros de los partidos políticos españoles en el seno de sus organizaciones juveniles. Los datos arrojan unas altas tasas de participación en función del tiempo dedicado a la política. Esto nos lleva a pensar que, a pesar del escaso porcentaje de población juvenil que los integra, su implicación consume mucho tiempo y requiere altos niveles de compromiso, muy superior

al perfil medio del miembro del partido político, lo que nos hace pensar en una *calidad* participativa superior en estos jóvenes militantes frente a sus mayores.

El artículo sigue la línea de investigación desarrollada por Seyd y Whiteley (1992) al combinar en el modelo de incentivos generales la explicación conductual e institucional en la explicación del activismo. Además, se valida su propuesta teórica en otros contextos. El modelo de incentivos generales se establece como superior en términos de varianza explicada con los dos modelos de elección racional testados: su poder explicativo en el conjunto de militantes y en las tres submuestras es mayor.

El trabajo retoma cuatro variables relacionadas con los recursos individuales que muestran la importancia de estos en la explicación del activismo. En general, de entre los jóvenes, los hombres más mayores y de un estatus social más alto muestran altos niveles de activismo. Los dos modelos de elección racional, básico y ampliado, retoman el análisis coste-beneficio, planteando la versión ampliada de que los bienes colectivos, por sí solos, no son suficientes para motivar la participación política. En el caso de los miembros de las organizaciones juveniles, la eficacia personal al percibir su capacidad de poder influir en los beneficios colectivos, sumado a una alta percepción de estos y los bajos costes influyen positivamente en la implicación temporal del joven en el seno de la formación política juvenil.

Hay que señalar por su importancia en la explicación del activismo, como se acaba de señalar, la eficacia política individual. La creencia sobre la propia competencia en la comprensión y participación eficaz en política mantiene un efecto positivo y significativo en las tres fuerzas políticas y en los diferentes modelos analizados. La percepción de la eficacia personal influye de forma significativa en los niveles de activismo entre los miembros de las formaciones políticas juveniles, es decir, en su implicación política, al igual que sucede con el factor afectivo. Aquellos jóvenes que se identifican más con su organización política y que se sienten más identificados con ella muestran mayores niveles de activismo. Esto nos lleva a reconocer a las organizaciones políticas juveniles como un actor con una personalidad propia que vincula en su seno la participación activa de jóvenes con altos niveles de identificación con su grupo. El sentimiento del grupo, de pertenencia a un colectivo, opera muy positivamente sobre el activismo, incluso percibiendo que su efectividad como grupo es muy limitada; es decir, el activismo de los jóvenes estaría más motivado por el factor afectivo, aun a sabiendas de que no conseguirán su objetivo como grupo.

El trabajo también pone de manifiesto que variables que se han considerado de gran importancia para la explicación del activismo, como son los incentivos instrumentales, no son tan importantes como era de esperar. Al igual que ocurre con la norma social, de la que se esperaba un alto impacto sobre el activismo en esta población al encontrarse los jóvenes en un periodo

de transición hacia otras etapas y ser en algunos casos más dependientes en sus acciones de la aprobación por parte de familia y amigos.

Por último, solo señalar que el comportamiento de los diferentes modelos sobre las variables independientes es muy similar y refuerza la robustez de los resultados obtenidos. Los diferentes modelos mantienen similares comportamientos en cuanto a la explicación general del activismo sobre la variable dependiente a pesar de los cambios que se han podido observar y comentar sobre las variables independientes introducidas.

Bibliografía

- Alarcón, F. J. (2017). El perfil de los miembros de las organizaciones juveniles de los partidos políticos españoles. *Revista Española de Ciencia Política*, 45, 175-201. Disponible en: <https://doi.org/10.21308/recp.45.07>.
- Aldrich, J. H. (1993). Rational Choice and Turnout. *American Journal of Political Science*, 37 (1), 246-278. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2111531>.
- Bale, T., Webb, P. y Poletti, M. (2019). Participating Locally and Nationally: Explaining the Offline and Online Activism of British Party Members. *Political Studies*, 67 (3), 658-675.
- Baras, M., Argelaguet, J., y Correa, P. (2010). Radiographie des militants des Partis Politiques en Espagne. *Pôle Sud*, 33, 65-82. Disponible en: <https://doi.org/10.3917/psud.033.0065>.
- Baras, M., Barberà, O., Barrio, A., Correa, P., y Rodríguez-Teruel, J. (2015). Party Membership in Spain and Congress delegates. En E. van Haute y A. Gauja (eds.). *Party Members and Activists* (pp. 17-33). Oxon: Routledge.
- Bargel, L. y Dechezelles, S. (2009). L'engagement dans des partis politiques de droite. *Revue française de science politique*, 59 (1), 5-6. Disponible en: <https://doi.org/10.3917/rfsp.591.0005>.
- Bruter, M. y Harrison, S. (2009). *The future of our Democracies: Young party member in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9780230245426>.
- Campbell, B. A. (1980). A Theoretical Approach to Peer Influence in Adolescence Socialization. *American Journal of Political Science*, 24 (2), 324-344. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2110868>.
- Clark, B. y Wilson, J. Q. (1961). Incentives systems: a theory of organizations. *Administrative Science Quarterly*, 6 (2), 129-166. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2390752>.
- Clarke, H. y Acock, A. C. (1989). National elections and political attitudes: The case of political efficacy. *British Journal of Political Science*, 19 (4), 551-562. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0007123400005639>.
- Clarke, H., Price, R., Stewart, M. y Krause, R. (1978). Motivational Patterns and Differential Participation in a Canadian Party: The Ontario Liberals. *American Journal of Political Science*, 22 (1), 130-151. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2110672>.
- Cross, W. y Young, L. (2004). The contours of political party membership in Canada. *Party Politics*, 10 (4), 427-444. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354068804043907>.
- Cross, W. y Young, L. (2008). Activism Among Young Party Members: The Case of the Canadian Liberal Party. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 18 (3), 257-281. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/17457280802227660>.

- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of democracy*. New York: Harper and Bros.
- Espinoza, V. y Madrid, S. (2010). *Trayectoria y eficacia política de los militantes en juventudes políticas. Estudio de la élite política emergente*. Chile: Andros.
- Eulau, H., Buchanan, W., Ferguson, L. y Wahlke, J. (1959). The political Socialization of American State legislators. *Midwest Journal of Political Science*, 3 (2), 188-206. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2108909>.
- Gallagher, M. y Marsh, M. (2004). Party Membership in Ireland: The Members of Fine Gael. *Party Politics*, 10 (4), 407-425. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354068804043906>.
- Gallagher, M., Liston, V. Marsh, M. y Weeks, L. (2002). Explaining activism levels among Fine Gael members: a test of the general incentives model. *Irish Political Studies*, 17, 97-113. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/714003142>.
- Heidar, K. y Saglie, J. (2003). A Decline of Linkage? Intra-party Participation in Norway, 1991-2000. *European Journal of Political Research*, 42, 761-786. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00103>.
- Hooghe, M. y Dassonneville, R. (2013). Voters and Candidates of the Future: The Intention of Electoral Participation among Adolescents in 22 European Countries. *Young, Nordic Journal of Youth Research*, 21 (1), 1-28. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1103308812467664>.
- Hooghe, M., Stolle, D. y P. Stouthuysen (2004). Head Start in Politics: The recruitment function of youth organizations of political parties in Belgium (Flanders). *Party Politics*, 10 (2), 193-212. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354068804040503>.
- May, J. (1973). Opinion Structure of Political Parties: The Special Law of curvilinear Disparity. *Political Studies*, 21 (2), 135-151. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1973.tb01423.x>.
- Olson, M. (1965). *The logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Panbianco, A. (1990). *Modelos de partido, organización y poder en los partidos políticos*. Madrid: Alianza.
- Pattie, C., Seyd, P. y Whiteley, P. (2004). *Citizenship, Democracy and Participation in Contemporary Britain*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511490811>.
- Pedersen, K., Bille, L., Buch, R., Elklit, J., Hansen, B. y Nielsen, H. J. (2004). Sleeping or Active Partners? Danish Party Members at the Turn of the Millennium. *Party Politics*, 10 (4), 367-384. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354068804043904>.
- Poletti, M., Paul Webb, P. y Bale, T. (2019). Why do only some people support parties actually join them? Evidence from Britain. *West European Politics*, 42 (1), 156-172. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402382.2018.1479921>.
- Rainsford, E. (2018). UK Political Parties' Youth Factions: A Glance at the Future of Political Parties. *Parliamentary Affairs*, 71 (4), 783-803. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/pa/gsx040>.
- Scarrow, S. (2015). *Beyond Party Members: Changing Approaches to Partisan Mobilization*. New York: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199661862.001.0001>.

- Scarrow, S. y Gezgor, B. (2010). Declining memberships, changing members? European political members in new era. *Party Politics*, 16 (6), 823-843. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354068809346078>.
- Seyd, P. y Whiteley, P. (1992). *Labour's grass roots. The politics of party membership*. Oxford: Clarendon Press.
- Seyd, P. y Whiteley, P. (2002). *New Labour's Grassroots: The Transformation of the Labour Party Membership*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9780230599215>.
- Smith, P. (1970). *Political Involvement: A Case Study of Urban Party Activists* [tesis doctoral]. McMaster University, Mimeo.
- Van Biezen I., Mair, P. y Poguntke T. (2012). Going, going, ...gone? The decline of party membership in contemporary Europe. *European Journal of Political Research*, 51 (1), 24-56. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2011.01995.x>.
- Van Haute, E. (2011). Who voices? Socialisation process and ideological profile of discontented party members. En E. Van Haute (ed.). *Party Membership in Europe: Exploration into the anthills of party politics*. Brussels: Editions de l'Université de Bruxelles. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354068810395058>.
- Van Haute, E. (2015). Party membership in Belgium: form the cradle to the grave? En E. van Haute y A. Gauja (eds.). *Party Members and Activists* (p. 34). Oxon: Routledge.
- Van Haute, E. y Gauja, A. (eds.) (2015). *Party Members and Activists*. Oxon: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781315722214>.
- Verba, S., Schlozman, K. L. y Brady, H. (1995). *Voice and Equality. Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge: Harvard University Press.
- Weber, R. (2018). Why do young people join parties? The influence of individual resources on motivation. *Party Politics*, 26 (4), 496-509. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354068818792576>.
- Whiteley, P. y Seyd, P. (1996). Rationality and Party activism: encompassing test of alternative models of political participation. *European Journal of Political Research*, 29 (2), 339-371. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1996.tb00649.x>.
- Whiteley, P. y Seyd, P. (2002). *High intensity participation. The dynamics of Party activism in Britain*. Ann Arbor: University Michigan. Disponible en: <https://doi.org/10.3998/mpub.14704>.
- Whiteley, P. y Seyd, P. y Billinghamurst, A. (2006). *Third Force Politics: Liberal Democrats at the Grassroots*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/0199242828.001.0001>.
- Whiteley, P. y Seyd, P. y Richardson, J. (1994a). *True Blues: The Politics of Conservative Party Membership*. Oxford: Oxford University Press.
- Whiteley, P. y Seyd, P. y Bissell P. (1994b). Explaining party activism: The case of the British Conservative Party. *British Journal of Political Science*, 24 (1), 79-94. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0007123400006797>.
- Young, L. y Cross, W. (2002). Incentives to Membership in Canadian Political Parties. *Political Research Quarterly*, 55 (3), 547-569. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/106591290205500303>.

ANEXO. DESCRIPTIVOS DE LAS VARIABLES UTILIZADAS EN LOS MODELOS DE REGRESIÓN EN LA MUESTRA TOTAL Y SUBMUESTRAS

	JSE/JSC	NNGG	Juventudes IU	Total
Tiempo				
Rango	0-7	0-7	0-7	0-7
Media	4,08	3,79	4,9	4,19
Desviación típica	1,902	1,848	1,654	1,876
Variables independientes (normalizadas, rango 0-1)				
Género (mujer =1)				
Media	0,40	0,36	0,28	0,36
Desviación típica	0,491	0,481	0,449	0,481
Edad				
Media	0,44	0,37	0,39	0,41
Desviación típica	0,181	0,127	0,187	0,172
Estatus social				
Media	0,69	0,70	0,71	0,70
Desviación típica	0,288	0,286	0,281	0,212
Educación				
Media	0,53	0,50	0,49	0,51
Desviación típica	0,218	0,189	0,223	0,212
Eficacia política individual				
Media	0,73	0,74	0,70	0,73
Desviación típica	0,172	0,185	0,160	0,174
Beneficio colectivo				
Media	0,56	0,62	0,43	0,55
Desviación típica	0,206	0,229	0,152	0,213
Coste				
Media	0,54	0,53	0,61	0,55
Desviación típica	0,194	0,210	0,181	0,198

.../...

.../...

	JSE/JSC	NNGG	Juventudes IU	Total
Incentivos de resultado				
Media	0,69	0,71	0,51	0,66
Desviación típica	0,228	0,222	0,239	0,242
Incentivos de proceso				
Media	0,65	0,66	0,58	0,64
Desviación típica	0,180	0,201	0,178	0,188
Incentivos ideológicos				
Media	0,19	0,33	0,30	0,25
Desviación típica	0,395	0,473	0,461	0,438
Norma social				
Media	0,44	0,43	0,47	0,45
Desviación típica	0,127	0,127	0,143	0,131
Motivos altruistas				
Media	0,78	0,74	0,83	0,78
Desviación típica	0,277	0,267	0,265	0,274
Eficacia política grupal				
Media	0,70	0,66	0,63	0,68
Desviación típica	0,165	0,195	0,173	0,177
Factor afectivo				
Media	0,71	0,68	0,78	0,72
Desviación típica	0,221	0,241	0,197	0,224

Fuente: elaboración propia.

POLÍTICAS DE MEDIOS Y CLIENTELISMO: BENEFICIARIOS DE LAS CAMPAÑAS DE PUBLICIDAD INSTITUCIONAL DE LA GENERALITAT DE CATALUÑA (2007-2018)

Media policies and clientelism: Beneficiaries
of the institutional advertising campaigns
of the Generalitat of Catalonia (2007-2018)

ISABEL FERNÁNDEZ ALONSO

Universidad Autónoma de Barcelona
mariaisabel.fernandez@uab.es

QUIQUE BADIA MASONI

Universidad Autónoma de Barcelona
badiamasoni@gmail.com

Cómo citar/Citation

Fernández Alonso, I. y Badia Masoni, Q. (2021).
Políticas de medios y clientelismo: beneficiarios de las campañas
de publicidad institucional de la Generalitat de Cataluña (2007-2018).
Revista de Estudios Políticos, 191, 325-346.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.191.11>

Resumen

Este artículo describe y analiza las políticas en materia de publicidad institucional impulsadas por la Generalitat de Cataluña entre 2007 y 2018. Se aportan datos originales del impacto de las diferentes campañas en las cuentas de los principales medios (prensa, radio, televisión y digitales), comparándolos con las cifras de audiencia. Se trata de verificar si las campañas de publicidad pública se planifican con criterios objetivos y de eficiencia o si benefician a medios con líneas editoriales afines al Gobierno de turno. En las conclusiones se aportan propuestas de reforma.

Palabras clave

Publicidad institucional; clientelismo; política de medios; Cataluña.

Abstract

This article describes and analyzes the institutional advertising policies promoted by the Generalitat of Catalonia between 2007 and 2018. Original data are provided on the impact of the different campaigns on the financial records of the main media (press, radio, television and digital), compared with their audience figures. The aim is to check if public advertising campaigns are planned with objective and efficiency criteria or if they benefit the media with pro-government editorial lines. Proposals for reform are provided in the conclusions.

Keywords

Institutional advertising; clientelism; media policy; Catalonia.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN TEÓRICO-METODOLÓGICA. II. LA PUBLICIDAD INSTITUCIONAL, UNA COMPETENCIA MUY DISPUTADA. III. MARCO REGULATORIO: CONCEPTO, PLANIFICACIÓN, CONTROL Y TRANSPARENCIA: 1. Concepto de publicidad institucional. 2. Criterios de planificación. 3. Mecanismos de control. 4. Garantías de transparencia. IV. BENEFICIARIOS POR SECTORES: DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS: 1. Prensa de papel. 2. Televisión. 3. Radio. 4. Nativos digitales. V. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN TEÓRICO-METODOLÓGICA

El clientelismo es una forma de organización social donde las reglas formales —lo que Weber denominó autoridad racional-legal, que conlleva la existencia de instituciones administrativas y judiciales independientes— son desplazadas por mecanismos informales, de modo que «el acceso a los recursos sociales está controlado por patrocinadores y permitido a los clientes a cambio de deferencia y varias formas de apoyo» (Hallin y Mancini, 2004: 51-55).

Los científicos sociales, que llevan estudiando este fenómeno desde mediados del siglo pasado, pronto coincidieron en afirmar que los lazos clientelares se apartan «de las reglas universalistas y de la moral proclamada oficialmente», entrando a veces «en el terreno de la corrupción» e implicando un «aprovechamiento particular, y a menudo ilegal, de los bienes colectivos». Las relaciones clientelares se sustentan «en el favor, en la arbitrariedad, no en el derecho» e implican una relación de poder claramente desigual entre los patronos, que controlan los recursos, y los clientes (Moreno Luzón, 1999: 78-79).

Cuando los recursos que se distribuyen son públicos nos encontramos ante el clientelismo político, que en España cobra una fuerza inusitada en el contexto de la Restauración, bajo el término *caciquismo*, pero que actualmente continúa siendo una práctica muy habitual en nuestro entorno. Uno de los ejemplos recientes más llamativos y que afecta a la comunidad autónoma objeto de este trabajo son las comisiones ilegales por la adjudicación de obras, el conocido «caso 3%», destapado por el entonces presidente Maragall en el Parlament de Cataluña el 24 de febrero de 2005.

El clientelismo ha arraigado con más fuerza en el sur de Europa y América Latina que en el centro y norte de nuestro continente debido a factores histórico-culturales complejos entre los que se han apuntado, por ejemplo, la larga

pervivencia en el tiempo de las estructuras patrimoniales del Antiguo Régimen y el triunfo de la Contrarreforma Católica (Hallin y Papathanassopoulos, 2002).

Trasladado al ámbito de los medios, el clientelismo impacta, sin duda, especialmente en la autonomía profesional a la hora de ejercer el periodismo, pero para la cuestión que abordamos en este artículo es de especial interés su incidencia en las relaciones entre el poder político y los medios. Un trabajo que aborda la política audiovisual en España —estatal y autonómica— durante los años de crisis financiera (Fernández Alonso, 2017) sintetiza en dos conceptos, austeridad y clientelismo, los rasgos definitorios de esas políticas. Y entre las muestras de comportamientos clientelares destacan las continuas denuncias de los trabajadores por la instrumentalización política de los medios públicos, las tensiones existentes en el seno de los reguladores supuestamente independientes —caso del Consejo del Audiovisual de Cataluña— o los procesos de adjudicación de licencias de radio y televisión.

Pero, obviamente, las relaciones clientelares no son ajenas a la prensa. Sin ellas difícilmente se podría entender, por ejemplo, el editorial conjunto —«La dignidad de Cataluña»— suscrito por doce grandes cabeceras catalanas el 26 de noviembre de 2009, en los meses previos a la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatut. En un riguroso estudio, Martín Alonso (2016: 121-287) sostiene y demuestra que, en la medida en que el Estatut no era entonces un tema central en la agenda política, «la publicación del editorial es un artificio encaminado a desactivar el coste político de los escándalos de corrupción que afloran en el verano y el otoño de 2009».

En todo caso, seguramente, las herramientas más relevantes de que disponen los Gobiernos para condicionar las actuaciones de los medios son la adjudicación de licencias —que permite, normalmente con criterios de afinidad política, fijar qué actores acceden al mercado y cuáles no (Arboledas, 2009; Fernández-Quijada y Arboledas, 2013)— y las diferentes formas de transferencia de dinero público de las Administraciones a las empresas mediáticas, entre las que destacan claramente las que se realizan en concepto de difusión de campañas de publicidad institucional —campañas de concienciación/informativas de las Administraciones públicas—. Las cuantías relativas a subvenciones regladas son cada vez más reducidas y se realizan casi únicamente por motivos lingüísticos en las comunidades con lenguas cooficiales diferentes del español (Fernández Alonso y Blasco, 2014). Existen, con certeza, contratos y convenios —por ejemplo, relativos a las suscripciones en bloque— sobre los que no existen datos públicos más allá de algunas respuestas parlamentarias ante preguntas de la oposición.

La inversión pública en medios en concepto de publicidad institucional ha merecido con frecuencia la atención periodística, especialmente a raíz de la promulgación de normativas sobre transparencia que permiten acceder a

datos hasta ahora absolutamente opacos. No obstante, los Gobiernos siguen siendo reticentes a facilitarlos, como lo demuestran los pleitos de *elDiario.es* con diversos ministerios del Gobierno de Rajoy (Ejerique y Sánchez, 2017). Esta misma razón es la que seguramente explica la ausencia de trabajos académicos como el que aquí planteamos.

Nuestro objeto de estudio son los destinatarios —empresas mediáticas— de las campañas de publicidad pública —publicidad institucional— difundidas por la Generalitat de Cataluña —Administración autonómica y empresas públicas mayoritariamente participadas por ella— entre 2007 y 2018, ambos incluidos. Pretendemos clarificar si la planificación de las campañas se ha realizado con criterios objetivables, tal como marca la ley, o si han podido resultar más beneficiados grupos de comunicación afines a los Gobiernos de cada momento —clientelismo—. El periodo de análisis se ha delimitado partiendo del momento del estallido de la crisis financiera y se ha cerrado con los últimos datos disponibles.

La opción por el caso catalán obedece a que se trata de la comunidad que más invierte en publicidad institucional. Según la consultora Arce Media, para el periodo 2007-2018 la Generalitat destinó a este fin un total de 95 387 760 euros, seguida por la Comunidad de Madrid (87 340 890) y Andalucía (57 225 200). La comunidad que menos ha invertido es Cantabria, con 6 352 990 euros¹.

La metodología de trabajo es cualitativa y las técnicas de investigación utilizadas son el análisis documental, el análisis secundario de datos y las entrevistas en profundidad. Los documentos analizados, además de los textos académicos referenciados al final, son textos periodísticos, documentos legislativos y parlamentarios e informes de la Comisión Asesora sobre la Publicidad Institucional de la Generalitat de Cataluña (CAPI). El análisis secundario de datos se refiere a la información que nos ha sido facilitada por el Gobierno de Cataluña —toda la requerida— vía transparencia. En cuanto a las entrevistas, solo hemos podido realizar una, a Miquel Gamisans Martín, secretario de Difusión y Atención Ciudadana del Gobierno de coalición entre Junts per Catalunya (JxC) y Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), nombrado en junio de 2018, por lo que su actividad se escapa, salvo en los primeros meses, a nuestro periodo de estudio. No hemos recibido respuesta a las preguntas

¹ Cabe matizar que estos datos —adquiridos con cargo al proyecto de I+D en que se enmarca este trabajo (PGC2018-093887-B-I00)— son solo estimativos. Se han calculado a partir de los anuncios detectados en algunos medios. No contemplan, por ejemplo, la publicidad pública insertada en muchos medios locales, un tejido muy importante en Cataluña.

escritas que hemos formulado a los responsables de publicidad institucional durante los gobiernos de Artur Mas y Puigdemont (2010-2017).

II. LA PUBLICIDAD INSTITUCIONAL, UNA COMPETENCIA MUY DISPUTADA

El periodo que comprende esta investigación ha sido especialmente convulso. Se inicia, tras las elecciones de noviembre de 2006, con el denominado Govern d'Entesa (Gobierno de Entendimiento), un segundo Ejecutivo de coalición de perfil progresista encabezado por el Partit dels Socialistes de Catalunya-Ciutadans pel Canvi (PSC), con la participación de ERC e Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa (ICV-EUiA), y presidido por el socialista José Montilla.

En noviembre de 2010, sin embargo, gana las elecciones Convergència i Unió (CiU), una coalición liberal-democr cristiana que se mantendrá en el poder, con Artur Mas al frente, hasta enero de 2016, si bien en esta etapa el partido de Pujol se apoyó para gobernar primero en el Partit Popular de Catalunya (PPC) y, a partir de las elecciones de noviembre de 2012, ya en plena deriva independentista, en ERC.

Las elecciones del 27 de septiembre de 2015, planteadas como un plebiscito por las fuerzas secesionistas dieron la victoria a la coalición electoral Junts pel Sí, integrada por diversos partidos —los principales, Convergència Democràtica de Catalunya (CDC), ya sin sus socios democristianos, y ERC— y apoyada por las fuerzas sociales independentistas —fundamentalmente la Asamblea Nacional Catalana (ANC) y Òmnium Cultural—. No obstante, para conformar Gobierno Junts pel Sí necesitó los votos del otro partido secesionista, y en este caso anticapitalista, que obtuvo representación parlamentaria: la Candidatura d'Unitat Popular (CUP), que forzó que Mas no renovara como presidente. De este modo se inicia una nueva y breve legislatura, con Carles Puigdemont, hasta entonces alcalde de Gerona, como presidente. Su mandato se extiende hasta la Declaración Unilateral de Independencia del 27 de octubre de 2017, que supuso la aplicación del art. 155 de la Constitución Española y la consiguiente intervención de la autonomía catalana.

Finalmente, en las elecciones del 21 de diciembre de 2017, pese a que Ciudadanos resulta la fuerza más votada, nuevamente los partidos independentistas suman mayoría absoluta de escaños, aunque continúan sin alcanzar el 50 % de los sufragios. Se forma así, en mayo de 2018, un Gobierno de coalición presidido por Joaquim Torra e integrado por Junts per Catalunya (candidatura electoral heredera de CDC) y ERC, que esta vez habían concurrido por separado a los comicios autonómicos.

Nos encontramos, por tanto, ante un periodo de estudio políticamente muy complejo, con una enorme tensión social y con cambios de gobierno frecuentes que afectan, lógicamente, al área de Difusión², que es la que se ha ocupado tradicionalmente en Cataluña de las competencias en materia de publicidad institucional, y que normalmente ha estado ubicada en el Departamento de la Presidencia excepto a partir de 2018, que lo está en el Departamento de la Vicepresidencia y de Economía y Hacienda.

Tabla 1. *Responsables de las políticas de publicidad institucional en Cataluña (2007-2018)*

Período	Partido/coalicón gobernante	Responsable de Difusión
2006-2010	Govern d'Entesa	Jordi Fortuny (ERC)
2011-2015	CiU	Ignasi Genovès (CiU)
2016-2017	Junts pel Sí	Jordi Vilajoana y Antoni Molons (CDC)
2018-	Junts per Catalunya y ERC	Miquel Martín Gamisans (ERC)

Fuente: elaboración propia a partir de las memorias de la Comisión Asesora sobre la Publicidad Institucional de la Generalitat de Cataluña. Disponibles en: <https://cutt.ly/0km4TBz>.

Como se observa en la tabla 1, las dos grandes fuerzas nacionalistas catalanas —convergentes y republicanos— se han repartido la gestión de las campañas de publicidad pública entre 2006 y 2018. Una prueba de la relevancia que conceden a este negociado es que cambia de manos en 2018 —incluso deja de adscribirse por primera vez al Departamento de la Presidencia—, por más que los socios de Gobierno sean los mismos que en la legislatura anterior. Asimismo, se eleva el rango de su máximo responsable: de director general entre 2006 y 2015 a secretario a partir de 2016.

Cabe señalar que Antoni Molons asumió esta responsabilidad —secretario de Difusión y Atención Ciudadana— en enero de 2017, cuando Jordi Vilajoana —hombre de confianza de Mas, que había tenido altas responsabilidades en Cataluña y en las Cortes Generales— pasa a presidir la Agència Catalana de Notícies (ACN). A su vez, Molons fue destituido meses después con la aplicación del art. 155 y restituido con la conformación del Gobierno

² Dirección General de Difusión Corporativa con el Govern d'Entesa; Dirección General de Atención Ciudadana y Difusión de 2011 a 2015, y Secretaría de Difusión y Atención Ciudadana a partir de 2016.

presidido por Torra, si bien para colocarlo al frente de la Secretaría de Comunicación del Departamento de la Presidencia, encargada de la política de medios (de la que había colgado el área de Difusión hasta 2018). Se intercambian, de este modo, los cargos de quienes habían sido responsables de Medios (Gamisans, ERC) y Difusión (Molons, CDC) del Ejecutivo de Junts pel Sí (Catalunyapress, 2018). Molons, en el momento de escribir estas líneas, está siendo investigado por la difusión de la publicidad institucional del referendo ilegal del 1 de octubre de 2017 (1-O), prohibida por el Tribunal Constitucional.

III. MARCO REGULATORIO: CONCEPTO, PLANIFICACIÓN, CONTROL Y TRANSPARENCIA

En todo caso, las actuaciones políticas en materia de publicidad institucional durante estos años están condicionadas por tres normas: la Ley 18/2000, por la que se regula la Publicidad Institucional; la Ley 22/2005, de la Comunicación Audiovisual de Cataluña; y la Ley 19/2014, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. La primera se ocupa por completo de la publicidad institucional, mientras que las otras dos abordan el tema de un modo muy tangencial.

Señalaremos aquí únicamente aquellos aspectos relativos al concepto de publicidad institucional, los criterios para la planificación de las campañas, los mecanismos de control y la transparencia en relación con estas campañas.

1. CONCEPTO DE PUBLICIDAD INSTITUCIONAL

Según la Ley 18/2000, «se entiende por publicidad institucional la publicidad que llevan a cabo las instituciones públicas para promover y defender los valores y conductas que permitan consolidar la democracia, el bienestar social, la salud o la prevención y la seguridad» (art. 3.1). La misma norma establece que «la publicidad institucional proviene de la Administración y, por lo tanto, está inherentemente al servicio de todos los ciudadanos y ciudadanas de Cataluña» (art. 3.3.). A la vez, debe respetar una serie de principios como el carácter no partidista —no se ha de confundir con la propaganda política—, ha de ser claramente identificable, acorde con la legalidad y el orden constitucional, veraz, no puede incurrir en competencia desleal con la publicidad privada y no puede difundirse en periodo electoral (arts. 4 y 8). La Ley 22/2005 —centrada en el sector audiovisual— incide en estos rasgos y precisa que la publicidad institucional «solo puede tener como objeto la información sobre los servicios públicos» (art. 109.2).

2. CRITERIOS DE PLANIFICACIÓN

Por lo que respecta a los criterios de planificación de las campañas, las referida Ley 18/2000 establece que «la inserción de la publicidad institucional debe realizarse de acuerdo con criterios de implantación social y difusión del correspondiente medio informativo, con consideración especial por los medios de comunicación locales y comarcales». Y añade que «cuando la tipología del anuncio a difundir implique como destinatario a un sector de la población específico, es preciso aplicar los criterios de difusión más adecuados a su distribución, con su correspondiente justificación» (art. 4).

3. MECANISMOS DE CONTROL

En cuanto a los mecanismos de control, esta misma ley hace referencia a la ya mencionada Comisión Asesora sobre la Publicidad Institucional (CAPI) —integrada por representantes de la Administración de la Generalitat, de las entidades locales y de los ámbitos académico y profesional—, que tiene como función «garantizar que la publicidad institucional sirva con objetividad a los intereses generales [...] con plena sujeción a los criterios de eficiencia y economía». A tal fin, la CAPI «debe velar para que las empresas a las cuales se encargue la ejecución de campañas de publicidad institucional realicen un seguimiento de los resultados y presenten un análisis del impacto de la campaña» (art. 6). Según nos ha confirmado Gamisans, estos análisis no comenzaron a realizarse hasta 2019.

El Decreto 242/2007 regula con más detalle la composición y funciones de la CAPI, destacando entre estas últimas (art. 2.1) la de informar preceptivamente sobre las campañas de publicidad institucional (no prevista en la ley de 2000). De la lectura detallada de las memorias se deduce, sin embargo, que la actividad de esta Comisión ha ido reduciéndose con los años³. Además, cuenta con más miembros propuestos por el Gobierno (8) que por las entidades locales y los sectores académico y profesional (7). Esto explicaría la difusión de algunas campañas muy cuestionadas como «Preparados para hacer una Cataluña mejor», que fue ampliamente contestada por su contenido propagandístico (Crónica Global, 2015).

Paralelamente, la Ley 22/2005 otorga al Consejo del Audiovisual de Cataluña (CAC) la competencia de supervisión de los contenidos de las campañas

³ Así, mientras que durante los años del Govern d'Entesa se reunía una vez al mes, con el acceso de CiU al poder pasó a hacerlo 4 veces al año, luego tres, y en 2018 solo se reunió en una ocasión.

de publicidad institucional difundidas a través de medios audiovisuales para que se adecúen a las previsiones legales: han de versar sobre servicios públicos y alejarse por completo de funciones propagandísticas (art. 109.3). No obstante, sobre esta materia solo se conocen dos acuerdos del CAC, relativos a la emisión de la campaña de publicidad institucional del 1-O. Se trata de los acuerdos 89/2017 y 90/2017 por los que se determina, gracias al voto de calidad del presidente, desatender la petición de tres de los seis consejeros del regulador para que se requiera a la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales (CCMA) el cese de la referida campaña al existir una notificación en este sentido del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña a la presidenta de la CCMA, así como a las direcciones de TV3 y Catalunya Ràdio⁴.

4. GARANTÍAS DE TRANSPARENCIA

Finalmente, en materia de transparencia cabe señalar dos previsiones normativas. Por un lado, la Ley 18/2000 apunta que «la Comisión Asesora sobre la Publicidad Institucional debe informar y asesorar a las administraciones de Cataluña en las consultas que le formulen relacionadas con la publicidad institucional y, en este sentido, debe emitir informe en relación con los aspectos de la presente ley sobre las campañas institucionales de alcance general» (art. 6.2). Estos informes (memorias) son públicos desde 2007⁵. En ellos se recogen datos sobre las campañas informadas por la CAPI, agencias homologadas, concursos adjudicados para la contratación de la creatividad y producción de campañas, calendario de las campañas y cifras de inversión en publicidad institucional por departamentos del Gobierno y también por sectores (prensa de papel, televisión, radio, internet y exterior). A partir de 2016 se detalla la inversión por medios.

Por otro lado, la Ley 19/2014 apunta que en aplicación del principio de transparencia la Administración catalana debe hacer público «el coste de las campañas de publicidad institucional, desglosando los distintos conceptos de la campaña y el importe contratado a cada medio de comunicación» (art. 11.1.f). Esto, como acabamos de indicar, es así desde el ejercicio 2016 y es consecuencia de la Resolución 517/XI del Parlamento de Cataluña, que insta al cumplimiento del mencionado artículo y fue adoptada por unanimidad por la Comisión de Acción Exterior y Cooperación, Relaciones Institucionales y Transparencia el 2 de marzo de 2017, a instancia del Grupo Parlamentario

⁴ Todos los acuerdos del CAC son accesibles desde aquí: <https://bit.ly/3pI4rzz>

⁵ Disponibles en <https://bit.ly/2ZCJPOp>

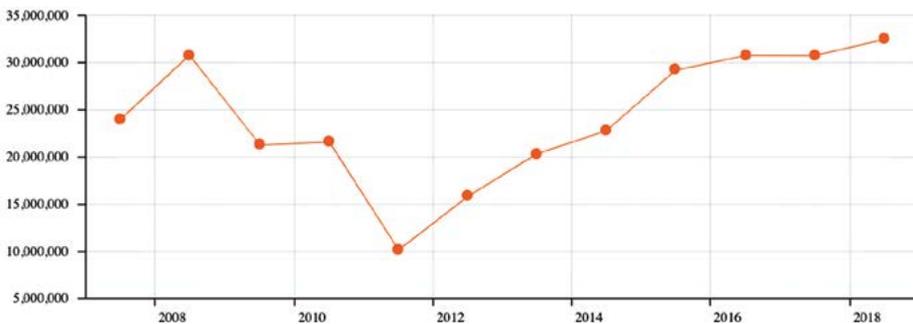
Popular⁶. Fue este mismo grupo el que en su momento introdujo una enmienda que dio lugar a la incorporación de la mencionada letra «f» en el artículo 11.1⁷ de la Ley 19/2014, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, de Cataluña.

IV. BENEFICIARIOS POR SECTORES: DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS

En el marco descrito, abordaremos a continuación el impacto de las campañas de publicidad institucional de la Administración autonómica catalana en las cuentas de las empresas de medios durante el período 2007-2018.

En el gráfico 1 se aprecian las cifras totales de inversión en publicidad pública por parte de la Generalitat entre 2007 y 2018. Se observa una significativa reducción en el contexto de la crisis —toca fondo en 2011— y una continua recuperación durante los años del denominado *procés* hasta superar los treinta millones que se presupuestaban coincidiendo con el estallido de la crisis financiera.

Gráfico 1. *Inversión total en publicidad institucional (en medios) de la Generalitat de Cataluña (2007-2018)*

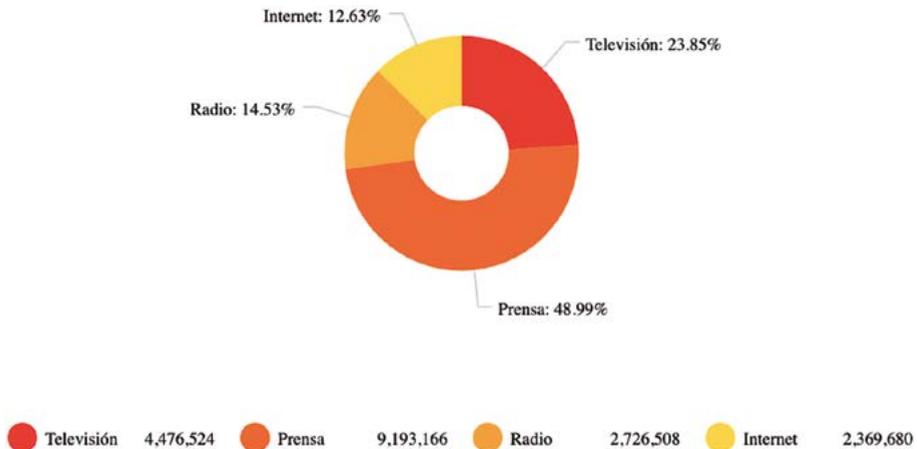


Fuente: Generalitat de Cataluña.

⁶ *Diari de Sesions del Parlament de Catalunya*, XI Legislatura, cuarto período, serie C, núm. 345, Comisión de Acción Exterior y Cooperación, Relaciones Exteriores y Transparencia, 2 de marzo de 2017, pp. 13-15. *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, XI Legislatura, cuarto período, núm. 356, 14 de marzo de 2017, p. 6.

⁷ *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, X Legislatura, quinto período, núm. 437, 25 de noviembre de 2014, p. 43.

Gráfico 2. *Inversión de la Generalitat en publicidad institucional por sectores (2007-2018)*



Fuente: Generalitat de Cataluña.

Esta inversión en publicidad pública se reparte de manera muy desigual entre los diferentes sectores, destacando la que se realiza en prensa de papel pese a su continua pérdida de peso en el mercado. En el gráfico 2 se recogen los porcentajes de inversión total media por sectores entre 2007 y 2018. Casi la mitad (48,99 %) corresponde a los medios impresos, seguidos de la televisión (23,85 %), radio (14,53 %) e internet (12,63 %), si bien es cierto que la tendencia es claramente decreciente en el sector del papel, como nos ha confirmado Gamisans en la entrevista personal.

Analizamos a continuación la inversión en medios concretos, estructurada por sectores, siguiendo un orden de mayor a menor volumen: prensa (impresa) en primer lugar; televisión en segundo, y radio en tercero, sin dejar de lado una breve referencia a los digitales. Cruzaremos cifras de ingresos por publicidad institucional y datos de difusión/audiencia con el fin de valorar, ya en las conclusiones, la estrategia de planificación/inversión que realiza la Administración autonómica catalana, que en buena lógica debería intentar alcanzar al mayor número de ciudadanos posible o bien a sectores específicos de población, según la campaña de que se trate.

1. PRENSA DE PAPEL

Dada la amplitud del periodo analizado y la gran cantidad de datos recopilados, recogemos en la tabla 2 (y en las de los epígrafes siguientes) las cifras

correspondientes al primer y último año considerados (2007, 2018), así como las relativas a dos años intermedios (2012 y 2015). Asimismo, sistematizamos las cifras globales (2007-2018) y también las correspondientes a la etapa de auge del movimiento independentista (2012-2018), que arranca con la gran manifestación de septiembre de 2012 que llevó a Artur Mas a adelantar las elecciones autonómicas para pasar de tener al PPC como principal apoyo de gobierno a tener a ERC.

En concreto, la tabla recoge las cifras de ingresos por publicidad institucional de la Generalitat y la media de ejemplares vendidos de doce cabeceras. Se trata de los cuatro grandes diarios nacionales (*El País*, *El Mundo*, *ABC* y *La Razón*), las cuatro grandes cabeceras de alcance catalán (*La Vanguardia*, *El Periódico*, *El Punt Avui* y *Ara*) y las cuatro principales de ámbito comarcal (*Segre*, *Diari de Tarragona*, *Regió 7* y *Diari de Girona*). Se ordenan en función del mayor a menor volumen de ingresos total (sexta columna).

Tabla 2. *Ingresos de prensa por publicidad institucional (ejemplares vendidos)*

Cabeceras	2007	2012	2015	2018	2007-2018	2012-2018
<i>El Periódico</i>	1.427.357 € (162.183 ventas)	1.657.574 (97.692)	3.598.417 (79.762)	1.001.185 (55.137)	24.935.792 (100.056)	16.996.716 (78.337)
<i>La Vanguardia</i>	1.473.226 € (187.612 ventas)	983.037 (161.644)	1.771.100 (121.904)	2.657.244 (90.190)	17.259.211 (146.061)	11.590.314 (122.513)
<i>El Punt Avui</i>	Editado desde 2011	451.314 (26.395)	2.912.669 (23.228)	1.356.814 (21.338)	13.278.875* (23.987)	11.484.523 (23.235)
<i>Ara</i>	Editado desde 2010	205.214 (13.766)	1.727.435 (13.010)	600.980 (14.844)	5.930.253 (13.839)	5.781.476 (13.684)
<i>El País</i>	645.611 € (54.418 ventas)	30.814 (33.367)	158.046 (18.489)	81.224 (10.214)	3.274.630 (31.705)	982.180 (20.217)
<i>Segre</i>	147.585 € (12.839 ventas)	107.595 (10.496)	165.249 (9.236)	267.125 (7.972)	2.001.121 (10.428)	1.299.181 (9.231)
<i>Diari de Tarragona</i>	184.253 € (13.638 ventas)	96.153 (10.195)	197.037 (8.922)	132.793 (7.213)	1.919.308 (10.296)	1.054.179 (8.737)
<i>Diari de Girona</i>	147.593 € (7.995 ventas)	40.005 (6.130)	148.705 (5.523)	85.142 (4.680)	1.339.822 (6.268)	739.646 (5.422)
<i>Regió 7</i>	66.806 € (8.548 ventas)	36.454 (6.386)	123.296 (5.685)	136.517 (4.972)	1.128.932 (6.501)	775.209 (5.662)

.../...

.../...

Cabeceras	2007	2012	2015	2018	2007-2018	2012-2018
<i>El Mundo</i>	106.754 € (19.111 ventas)	5.153 (11.683)	15.620 (7.046)	10.610 (4.609)	314.430 (11.448)	45.741 (7.669)
<i>La Razón</i>	37.765 € (15.225 ventas)	15.674 (13.395)	10.706 (6.881)	11.713 (6.121)	212.117 (10.788)	65.436 (7.816)
<i>ABC</i>	81.805 € (7.522 lectores)	1.640 (4.330)	6.460 (3.206)	—	188.632 (5.493)	16.737 (3.205)

* La cifra total de ingresos 2007-2018 por publicidad institucional de *El Punt Avui* contempla los que ha recibido esta cabecera desde su lanzamiento en 2011 y los que han recibido por separado *El Punt* y *Avui* en los años anteriores.

Fuente: los datos de los ingresos por publicidad institucional han sido facilitados a los autores por la Generalitat de Cataluña a través del Portal de Transparencia. Los de difusión (ventas) son los auditados por la OJD.

Del análisis de toda la información disponible, sintetizada en esta tabla, se puede concluir que hay un primer bloque de diarios de información general especialmente beneficiados por los ingresos derivados de las campañas de publicidad pública de la Administración autonómica catalana. Se trata de los de alcance catalán: *El Periódico* (24 935 792 euros), *La Vanguardia* (17 259 211), *El Punt Avui* (13 278 875) y *Ara* (5 930 253). Sorprenden especialmente las cifras de ingresos de los dos últimos, considerando su difusión: 23 987 y 13 839 ejemplares, respectivamente, a mucha distancia de los 146 061 del rotativo de Godó, que pese a ser claramente el más vendido durante todo el periodo estudiado, sin embargo recibe ingresos de las campañas institucionales considerablemente inferiores a los de *El Periódico* (100 056 ejemplares).

Cabe matizar, no obstante, que los ingresos de *El Periódico*, que llegaron a rozar los 3,6 millones en 2013, sufren un descenso notable en 2017 (1,68 millones) y 2018 (un millón), que nada tiene que ver con las cifras de ventas, que decrecen a otro ritmo. Fuentes del Grupo Zeta, editor de este rotativo progresista, declararon que «el recorte se debió en el primer ejercicio a una represalia por la línea editorial del diario, mientras que, en el segundo [...] a un intento de asfixiar al grupo» (Arranz, 2019)⁸. Lamentablemente, no contamos con la versión de los responsables políticos de estas decisiones.

Dentro de este primer bloque, resultan especialmente llamativos los ingresos por publicidad pública de *El Punt Avui*, crecientes a partir de 2012.

⁸ *El Periódico* informaba el 31 de agosto de 2017 de que los Mossos habían recibido meses antes una alerta de atentado en Barcelona de la CIA: <https://cutt.ly/ukQw4X6>.

Este diario tiene unas ventas más de cinco veces inferiores a *La Vanguardia* y, sin embargo, en el período 2012-2018 ambos perciben casi la misma cantidad como consecuencia de las campañas institucionales de la Generalitat: 11 590 314 el diario de Godó y 11 484 523 el de Hermes.

Ara, como se puede advertir en la tabla 2, también resulta proporcionalmente muy beneficiado. Se trata, al igual que en el caso de *El Punt Avui*, de un periódico de perfil marcadamente nacionalista-independentista, que ha dado pleno apoyo al *procés*. En este caso, además, ha resultado especialmente cuestionado porque su principal accionista, Ferran Rodés, es a la vez vicepresidente de Havas Media, propietaria de la agencia de publicidad Media Planning Group, una de las que planifican las campañas de la Generalitat que estamos analizando (Crónica Global, 2019).

Cabe añadir que las empresas propietarias de estos dos diarios han percibido durante los años objeto de estudio ingresos adicionales por las ediciones digitales que también sobresalen si los comparamos con las cantidades que la Generalitat ha adjudicado a las versiones digitales de otras cabeceras de papel. Así, *Ara* ingresó 2 277 394 euros y *El Punt Avui* 1 563 283, ambos por encima de *La Vanguardia* (1,4 millones), y en el primer caso también por encima de *El Periódico* (1,59). La siguiente edición digital por volumen de ingresos, siempre en concepto de publicidad institucional, fue *El País* con 285 185 euros⁹.

Junto a este primer bloque de diarios especialmente beneficiados por la planificación de las campañas institucionales de la Generalitat se aprecia (véase tabla 2) un segundo bloque conformado por las publicaciones de alcance comarcal —*Segre*, *Diari de Tarragona*, *Regió 7* y *Diari de Girona*—, cuyos ingresos entre sí, que se mueven entre 1,2 y 2 millones de euros para el período 2007-2018, son razonablemente proporcionales a sus ventas, si bien muy inferiores (proporcionalmente) a los casos de *El Punt Avui* y *Ara*.

El tercer bloque sería el integrado por los diarios de distribución nacional —*El Mundo*, *La Razón* y *ABC*—, con la excepción de *El País*, que sigue un patrón distinto. El diario liberal y los dos conservadores resultan manifiestamente perjudicados en la asignación de publicidad institucional, no solamente con respecto a las grandes cabeceras de alcance autonómico, sino también con respecto a las comarcales. Por ejemplo, *El Mundo*, con una difusión media

⁹ Resulta significativo que tanto el lanzamiento de *Ara* en 2010, como la fusión de *El Punt* y *Avui*, negociada por las mismas fechas, recibieron un apoyo muy importante de la Generalitat, esta vez en concepto de subvenciones a proyectos: 990 000 euros en el primer caso (Premsa Periòdica Ara S. L.) y 1,5 millones, en el segundo (Corporació Catalana de Comunicació, S. L.) (*Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 9 de mayo de 2011, pp. 26 377 y 26 378).

superior a *Segre* entre 2007 y 2018, ingresó 314430 euros frente a los más de dos millones de la cabecera leridana, como se puede comprobar en la referida tabla 2.

Finalmente, *El País*, atendiendo a sus ventas, resulta perjudicado con respecto a los periódicos comarcales, pero sus ingresos son proporcionalmente superiores a los de las otras tres publicaciones orientadas al conjunto del mercado español. Resulta llamativo que durante la etapa del segundo Gobierno tripartito percibía unos ingresos anuales por publicidad institucional que rondaban el medio millón de euros, mientras que tras el triunfo de Artur Mas las cifras descienden considerablemente hasta los 81224 euros de 2018. En este caso tampoco hemos podido obtener una explicación desde la Generalitat.

Existen otros datos relevantes que no aparecen recogidos en la tabla 2 y que igualmente merecen mención. Apuntamos dos muestras. Por un lado, hemos comparado los ingresos totales por publicidad institucional de la Generalitat de dos semanarios políticos de muy diferente línea editorial: *El Temps*, de perfil pancatalanista y editado en Valencia, y *El Triangle*, muy crítico con el *procés*. Mientras que el primero percibió de las arcas autonómicas por este concepto 997674 euros entre 2007 y 2018, el segundo solo 186153. Por otro lado, hemos observado que se han insertado campañas institucionales en publicaciones orientadas a otros mercados, como es el caso de *Ara Balears*, que ha ido incrementado sus ingresos por publicidad de la Administración autonómica catalana desde los 25200 euros en 2014 a los 123900 en 2018. Al igual que en casos anteriormente citados, los responsables de estas decisiones no nos han explicado por qué.

2. TELEVISIÓN

El segundo sector mediático donde más ha invertido la Generalitat es la televisión, aunque a notable distancia de la prensa, con un poco menos de la mitad de inversión: 23,85 % frente a 48,99 %.

En la tabla 3 seguimos los mismos criterios de selección de años que en la 2, y ofrecemos datos de ingresos por publicidad institucional de los canales de TDT —junto al *share* en cada caso—, ordenándolos en función del volumen total de ingresos (columna sexta) obtenidos en los años analizados.

Los canales seleccionados son todos los generalistas de cobertura catalana —el público TV3 y el privado 8TV— y de cobertura estatal —TVE, Telecinco, Antena 3, Cuatro y La Sexta—, además de los locales El Punt Avui TV (con emisión en varias demarcaciones de TDT local), BTV (canal público del Ayuntamiento de Barcelona) y la Xarxa de Televisions Locals (XTVL), una plataforma multimedia de producción e intercambio de contenidos para televisiones locales, gestionada desde la Diputación de Barcelona.

Tabla 3. *Ingresos de canales de TDT por publicidad institucional (share)*

Canales	2007	2012	2015	2018	2007-2018	2012-2018
TV3	4.374.478 € (16,6%)	1.079.573 (14,3%)	2.225.076 (12,5%)	2.340.640 (13,9%)	28.235.829 (13,7%)	12.072.553 (12,9%)
8TV	96.124 € (6%)	995.935 (3,2%)	1.476.818 (3,3%)	599.635 (1,5%)	11.764.110 (3,8%)	8.669.499 (3%)
Antena 3	1.072.404 € (17%)	93.679 (10,6%)	112.757 (11,3%)	—	3.729.205 (11,6%)	206.436 (10,6%)
La1	682.865 € (14,6%)	—	—	—	2.558.873 (9,7%)	—
El Punt Avui TV	—	—	521.075 (-)	201.714 (-)	1.565.659 (-)	1.565.659 (-)
XTVL (Xarxa de TVL)	75.034 € (-)	39.820 (-)	181.250 (-)	58.695 (-)	952.117 (-)	737.236 (-)
BTV	92.602 € (-)	41.093 (-)	49.493 (-)	48.843 (-)	702.945 (-)	308.826 (-)
Telecinco	167.874 € (19,2%)	129.463 (11,2%)	62.843 (11,6%)	—	537.474 (12,8%)	192.306 (10,9%)
Cuatro	78.834 € (7,7%)	52.448 (5,1%)	34.900 (7%)	—	253.165 (6,3%)	87.348 (5,9%)
La Sexta	—	—	—	—	47.270 (5,8%)	—

Fuente: los datos de los ingresos por publicidad institucional han sido facilitados a los autores por la Generalitat de Cataluña, a través del Portal de Transparencia. Los de *share* son el resultado de las mediciones de Kantar TNS.

De los datos recogidos en la tabla 3 se concluye que la planificación que realiza la Generalitat de las campañas institucionales se orienta de una forma muy llamativa a los dos canales generalistas de cobertura catalana. En especial a TV3, que ingresa por este concepto más dinero que todos los demás canales mencionados, incluida la XTVL, cuando su audiencia media en estos años es del 13,7%. Resulta aún más llamativo el volumen de ingresos de 8TV (11,76 millones), teniendo en cuenta su reducido *share*, que no alcanza el 4%.

Asimismo, cabe subrayar la cifra de ingresos de El Punt Avui TV: 1 565 659 euros, desde su lanzamiento en 2014. Una cifra que le convierte, en el periodo en que emite, en el tercer beneficiario de las campañas de publicidad pública de la Administración autonómica catalana, por encima de todos

los canales de cobertura nacional. Esto es muy significativo porque se trata de un canal local que, además, fue denunciado por Societat Civil Catalana ante el CAC por emitir los mismos contenidos en varias demarcaciones, lo que contraviene la normativa de la televisión de proximidad, según la cual los operadores de TDT local han de orientar una parte de su programación a la población de la demarcación donde han obtenido o arrendado la licencia, como es el caso (Crónica Global, 2015).

Se observa también que tanto la XTVL como la televisión municipal —pública local— de Barcelona perciben durante los años del *procés* más ingresos por publicidad pública de la Generalitat que cualquiera de los canales generalistas de cobertura estatal, teniendo en cuenta que, por ejemplo, Antena 3 y Telecinco superan en ambos casos el 10 % de cuota de pantalla en el conjunto de Cataluña. TVE no emite publicidad desde 2010.

En el periodo 2012-2018 la inversión en publicidad institucional en los canales generalistas de cobertura nacional es ínfima —486 090 euros sobre 23 809 863—, hasta el punto de que en los tres últimos años abordados —2016, 2017 y 2018— es de cero euros. Se trata de un dato particularmente relevante por cuanto en nuestro país la televisión sigue siendo el medio prioritario a través del que se informan los ciudadanos y porque diferentes estudios constatan que los catalanes constitucionalistas muestran un claro rechazo por la televisión pública catalana y no la siguen (Oller *et al.*, 2019).

3. RADIO

Siguiendo los mismos criterios que con los dos sectores analizados anteriormente, en el caso de la radio recogemos en la tabla 4 datos de inversión en publicidad institucional de la Generalitat y de audiencia de las dos cadenas generalistas con más oyentes en Cataluña —Catalunya Ràdio y RAC 1—, así como de las tres grandes cadenas privadas estatales: SER, COPE y Onda Cero. RNE no emite publicidad en todo el periodo estudiado.

Se aprecia que si bien RAC 1, la radio privada de perfil marcadamente independentista y propiedad de Godó, es líder destacada en audiencia, el volumen de inversión de publicidad pública que recibe de la Generalitat se sitúa, en proporción, muy por encima de su peso en el mercado en términos de oyentes. Así, en el conjunto del período analizado percibe 2,43 millones de euros más que las otras cuatro cadenas juntas.

A la vez, resulta significativo que la SER, pese a tener 202 000 oyentes menos, percibe unos ingresos ligeramente superiores a los de la radio pública autonómica catalana: 3,20 millones frente a 3,04. Asimismo, son llamativos los escasos ingresos de la COPE —281 210 euros— si los comparamos, por

Tabla 4. *Ingresos de canales de radio por publicidad institucional (oyentes)*

Cadenas	2007	2012	2015	2018	2007-2018	2012-2018
RAC 1	224.712 € (-)	897.199 (673.000)	1.160.285 (802.000)	1.429.254 (909.000)	10.150.334 (668.454)	7.892.931 (791.571)
SER	456.131 € (-)	204.124 (410.000)	154.471 (381.000)	287.851 (348.000)	3.204.585 (394.000)	1.478.562 (379.428)
Catalunya Ràdio	389.081 € (-)	134.227 (699.000)	208.058 (617.000)	261.678 (644.000)	3.044.930 (596.000)	1.405.392 (617.000)
Onda Cero	141.599 € (-)	74.637 (213.000)	102.091 (110.000)	151.462 (146.000)	1.188.670 (151.818)	702.567 (144.571)
COPE	49.459 € (-)	13.292 (111.000)	15.992 (165.000)	27.783 (189.000)	281.210 (151.090)	120.531 (166.857)

Fuente: los datos de los ingresos por publicidad institucional han sido facilitados a los autores por la Generalitat de Cataluña, a través del Portal de Transparencia. Los del número de oyentes son el resultado de las encuestas realizadas por el EGM.

ejemplo, con Onda Cero —1 188 670 euros—, por cuanto ambas tienen una audiencia muy similar, que supera ligeramente los 150 000 oyentes de media durante el periodo 2007-2018. Además, en el caso de la cadena de la Conferencia Episcopal, el número de oyentes va en aumento, por lo que si nos fijamos en los datos del último año considerado en esta investigación, la desproporción que apuntamos es aún mayor. Y si la comparamos con RAC 1, particularmente significativa: mientras que el canal radiofónico generalista de Godó tiene una audiencia 4,8 veces superior a la de COPE en 2018, sus ingresos por publicidad institucional de la Generalitat son 51,4 veces superiores.

No hemos entrado a analizar en detalle la cuantía de las inversiones de publicidad institucional en las radiofórmulas musicales líderes del mercado catalán, pero si observamos la *Memoria* de la CAPI correspondiente a 2018 (CAPI, 2019), se aprecia que el Grupo Flaix —que gestiona las cadenas Flaixbac y Flaix FM, segunda y tercera en este mercado— ha percibido de la Generalitat por este concepto 858 536 euros, frente a los 211 093 de la cadena 40 Principales, de PRISA, líder en ese mercado. Flaix FM, por ejemplo, ha percibido 409 111. Esta cadena acumula 215 000 oyentes en 2018, una cifra casi idéntica a la de Cadena Dial (PRISA) y solo superior en un millar a la de Cadena 100 (COPE). Sin embargo, estas últimas percibieron, respectivamente, 38 068 y 33 030 euros, cifras entre diez y doce veces inferiores a las invertidas por la Administración autonómica catalana en Flaix FM. Sin embargo, Europa FM (Planeta), con una audiencia inferior —184 000 oyentes— ingresó 131 821 euros.

4. NATIVOS DIGITALES

En cuanto a los nativos digitales, cuya estabilidad empresarial es mucho menor, subrayamos un dato muy ilustrativo. El líder en el mercado, *El Nacional*, recibió de la Generalitat en concepto de publicidad institucional, desde su lanzamiento en 2016, 1 227 848 euros. Mientras, el segundo digital —líder indiscutible entre los constitucionalistas—, *Crónica Global*, solo recibió 8272 euros, todos ellos en 2018, 148,4 veces menos. En entrevista personal con los autores, el secretario de Difusión y Atención Ciudadana del Gobierno de Torra, el republicano Gamisans, reconocía que la publicidad institucional debe llegar a todos los catalanes, y en un mercado tan polarizado como el actual carece de sentido que no se inserten las mismas campañas en medios como *El Nacional* y *Crónica Global*.

V. CONCLUSIONES

A partir de todo lo expuesto, podemos concluir que, si bien a partir de 2016 se advierte una loable transparencia en lo que respecta a la difusión pública de las cifras que transfiere la Generalitat a cada medio en concepto de publicidad institucional, son urgentes algunas reformas en las políticas relativas a esta materia.

Ante todo, ha quedado demostrado que los sucesivos Gobiernos —tripartitos, de CiU, de Junts pel Sí y de Junts per Catalunya con ERC— han planificado las campañas con criterios claramente arbitrarios, beneficiando de forma muy llamativa a medios afines, destacando casos como *El Punt Avui*, *Ara*, 8TV, El Punt Avui TV, RAC 1 o *El Nacional*. También se advierte una mayor penalización hacia aquellas empresas cuyos medios tienen una línea editorial liberal o conservadora y son especialmente críticos con el separatismo. De los datos analizados se concluye que resultan especialmente perjudicados en el reparto de la publicidad pública medios como *La Razón*, *ABC*, *El Mundo* o la cadena COPE, todos ellos con ediciones o programas de desconexión para Cataluña (cosa que no sucede en el caso de los operadores de televisión de cobertura estatal).

Esto es posible porque no existen mecanismos de control eficaces ni de los contenidos ni de la planificación de las campañas. Ni la CAPI ni el CAC han cuestionado nunca las actuaciones en esta materia de la Generalitat. De hecho, el CAC ni siquiera frenó la campaña del referendo del 1-O, prohibido por el Tribunal Constitucional, pero difundido a través de los medios audiovisuales públicos catalanes.

Urge, por tanto, una reforma legal que clarifique los criterios de planificación e introduzca mecanismos de control que impidan que esta se realice de modo arbitrario como ha ocurrido hasta ahora.

Además de los evidentes desajustes entre ingresos por publicidad institucional de los medios y audiencia de los mismos —lo que concuerda con la inexistencia de informes sobre la eficacia de las campañas—, resulta muy significativo que los máximos responsables políticos de estas decisiones no hayan respondido a nuestras preguntas, ni siquiera por escrito.

Entre las cuestiones que han quedado pendientes de respuesta, además de los criterios generales de ubicación de las campañas en unos medios u otros, están las razones por las que se ha decidido invertir tanto dinero en soporte papel cuando es evidente que su impacto en términos de audiencia es cada vez menor; por qué con la llegada del Gobierno de CiU se reducen tanto las inserciones en los medios de PRISA; por qué a partir de 2017 se reducen las que se realizan en *El Periódico*; o por qué se colocan campañas en medios de otras comunidades como *Ara Balears*.

En definitiva, más evidencias para quienes sostienen que el clientelismo es un rasgo característico de los sistemas mediáticos mediterráneos, más aún cuando se junta, como es el caso, con un proceso de construcción nacional en su punto álgido.

Bibliografía

- Alonso, M. (2016). *El catalanismo, del éxito al éxtasis. III, Impostura, impunidad y desistimiento*. Barcelona: El Viejo Topo.
- Arboledas, L. (2009). Clientelismo y concentración en la radio española. Comparación entre cuatro comunidades autónomas. *Revista Latina de Comunicación Social*, 12 (64), 909-925. Disponible en: <https://doi.org/10.4185/RLCS-64-2009-870-909-925>.
- Arranz, R. (2019). Así presionó ERC para asaltar *El Periódico*: cronología del boicot al «enemigo». *Voz Pópuli*, 6-12-2019. Disponible en: <https://bit.ly/3ivjSZH>.
- CAPÍ (2019). *Memòria de la Comissió Assessora sobre la Publicitat Institucional*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Disponible en: <https://bit.ly/39NSphZ>.
- Catalunyapress (2018). Un investigat per l'1-O, nou secretari català de Comunicació. *Catalunyapress*, 7-6-2018. Disponible en: <https://bit.ly/39H0ncw>.
- Crónica Global (2015). SCC exige retirar la campaña institucional independentista de la Generalitat. *Crónica Global*, 28-5-2015. Disponible en: <https://bit.ly/3iu8OvM>.
- Crónica Global (2015). Societat Civil Catalana pide al CAC que sancione a El Punt Avui TV. *Crónica Global*, 27-1-2015. Disponible en: <https://bit.ly/3qOOEjp>.
- Crónica Global (2019). La Generalitat contrata «monográficos» en 'Ara' por más de 300.000 euros. *Crónica Global*, 30-12-2019. Disponible en: <https://bit.ly/3sIMiUI>.
- Ejerique, R. y Sánchez, R. (2017). Ocho ministerios pleitean para no revelar cuánto dinero reparten a los medios en publicidad institucional. *elDiario.es*, 4-6-2017. Disponible en: <https://bit.ly/2XVTJtx>.

- Fernández Alonso, I. (2017). *Austeridad y clientelismo. Política audiovisual en España en el contexto mediterráneo y de la crisis financiera*. Barcelona: Gedisa.
- Fernández Alonso, I. y Blasco, J. J. (2014). Press Subsidy Policies in Spain in the Context of Financial Crisis (2008-2012). An Analysis of the Catalan Case. *European Journal of Communication*, 29 (2), 171-187. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0267323113518288>.
- Fernández-Quijada, D. y Arboledas, L. (2013). The Clientelistic Nature of Television Policies in Democratic Spain. *Mass Communication and Society*, 16 (2), 200-221. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/15205436.2012.683927>.
- Hallin, D. y Mancini, P. (2004). *Sistemas mediáticos comparados. Tres modelos de relación entre los medios de comunicación y la política*. Barcelona: Hacer.
- Hallin, D. y Papathanassopoulos, S. (2002). Political clientelism and the media: southern Europe and Latin America in comparative perspective. *Media, Culture and Society*, 24, 175-195. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/016344370202400202>.
- Moreno Luzón, J. (1999). El clientelismo político. Historia de un concepto multidisciplinar. *Revista de Estudios Políticos*, 105, 73-95.
- Oller, J. M., Satorra, A. y Tobeña, A. (2019). Unveiling pathways for the fissure among secessionists and unionists in Catalonia: identities, family language, and media influence. *Palgrave Communications*, 5, 148-160. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/s41599-019-0357-z>.

MANUEL ALCÁNTARA, MERCEDES GARCÍA MONTERO Y CRISTINA RIVAS PÉREZ (eds.): *Politics and political elites in Latin America. Challenges and trends*, Cham, Springer International Publishing, 2020, 353 págs.

A lo largo de tres décadas de institucionalización democrática, América Latina ha avanzado hacia la consolidación de las elecciones como el mecanismo primordial para la transmisión pacífica del poder político. Con ello, las transiciones políticas en la región han evidenciado procesos de asentamiento democrático con relativo éxito. Para que ello sucediera, teóricamente las instituciones y los actores políticos ejercieron una función principal. Sin embargo, la evidencia empírica no ha capturado claramente esta relación. Esto es debido esencialmente a la gran diversidad de las transiciones, contextos y sus efectos en las instituciones democráticas en procesos de afianzamiento.

El libro *Politics and political elites in Latin America. Challenges and trends*, editado por Manuel Alcántara, Mercedes García y Cristina Rivas, aborda esta problemática. La obra avanza hacia el estudio de las élites políticas en el ámbito parlamentario, insistiendo en los efectos de estas en la consolidación de la democracia en la región. Como línea argumental, el libro colectivo asocia las cualidades individuales y de partido dentro de los cuerpos legislativos con las estructuras de poder político a nivel sistémico. El valor empírico de la obra resalta la importancia de los miembros legislativos con un recorrido de más dos décadas y media del Proyecto de las Elites Parlamentarias de América Latina (PELA), con poco más de 9000 entrevistas a diputados de dieciocho países, lo que convierte a esta en una de las bases de datos más exhaustiva de los poderes legislativos en la región. Lo anterior lo describe el capítulo uno desarrollado por Mélanie Barragán, José Manuel Rivas y Cristina Rivas, titulado «PELA-USAL: A methodological tool for the study of elites».

La obra se estructura en dos apartados y catorce capítulos que analizan la relación sistémica de la democracia representativa con elementos inherentes a la clase política a nivel legislativo. En el primer apartado, las diversas temáticas que se abordan en ocho capítulos mantienen como eje rector la relevancia de esta relación en América Latina desde una perspectiva siempre comparativa y longitudinal. Los capítulos en esta sección se atribuyen a fenómenos centrales para el entendimiento de los sistemas políticos latinoamericanos. Uno de estos temas es la confianza institucional y los procesos democráticos evidenciado en el capítulo 3, «Political trust of parliamentary elites in Latin America», desarrollado por Cristina Rivas y Manuel Alcántara, quienes identifican los niveles de confianza institucional de las élites parlamentarias en América Latina por más de dos décadas, permitiendo observar tanto la estabilidad como los cambios y su relación con el desempeño político y económico de los Gobiernos. Desde otra perspectiva, Ignacio Arana y Carolina Guerrero en el capítulo 7,

«Executive-Legislative relations: When do legislators trust the President?», analizan los factores que explican la confianza de los legisladores en los presidentes, identificando tanto la influencia de la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo como las dimensiones individuales de los mandatarios. Desde una perspectiva sistémica, Mar Martínez y Araceli Mateos en el capítulo 4, «Satisfaction with democracy in Latin America: Perspectives from political elites and citizens», analizan las similitudes y diferencias entre ciudadanos y representantes respecto a los objetos políticos, lo cual alude a los procesos de representación en la región. De acuerdo con esta visión, el capítulo 6, desarrollado por Asbel Bohigues y Manuel Alcántara, «Political elites and democratic fatigue in Latin America», analiza uno de los temas centrales del libro, encontrando el vínculo entre las precepciones políticas de élites parlamentarias y el desarrollo de la democracia en la región.

Otra línea analítica es la relacionada a los factores individuales de los parlamentarios como elemento argumental de los procesos democráticos. Así lo hace notar el capítulo 2, «Political Ambition in Latin America», desarrollado por Theresa Kernecker, quien analiza las principales explicaciones tras de la ambición política a través de un análisis descriptivo. De manera paralela, Mercedes García y Cecilia Rodríguez en el capítulo 8, «Political paths and gender in Latin America. An analysis of the trajectories of legislative elites», contrastan empíricamente diversos argumentos teóricos en torno a las carreras políticas, principalmente asociados a los factores sociodemográficos, entre los que destaca el género como marco explicativo de los perfiles de los legisladores en la región. En el capítulo 5, «Shopping for votes in Latin America: When do legislators engage in vote-buying practices?», Margarita Corral y Mar Martínez Rosón realizan un estudio sobre el clientelismo político identificando el impacto del desarrollo socioeconómico a nivel distrital, la experiencia política y el acceso a los recursos de los legisladores. Finalmente, el capítulo 9, «Covariance of Latin American Elite Attitudes Towards the USA and China», de Asbel Bohigues y Scott Morgenstern, profundiza sobre las actitudes de los legisladores latinoamericanos hacia los Estados Unidos y China como elemento explicativo de la dependencia histórica de estos en los sistemas latinoamericanos.

La segunda parte del libro contiene estudios de caso nacionales, intentando establecer las diferencias dentro de la región. Esta parte de la obra establece en cinco capítulos la relevancia de los procesos históricos en la evolución de la democracia en Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, México, Panamá y Uruguay. El primer ejemplo es el capítulo 10, «What can ideology tell us? An Analysis of deputies and parties in the Brazilian, Chilean, and Uruguayan Legislatures», desarrollado por Carlos Melo, Manoel Santos y Rafael Câmara, que compara entre estos tres países los posicionamientos ideológicos y sus

trayectorias tras las dictaduras militares, manifestando sus efectos en la consolidación institucional de sus democracias. En la misma línea, Cristian Márquez y Patricia Marengi en el capítulo 11, «Democracy and political institutions in Mexico from the perspective of parliamentary elites», ofrecen un análisis sobre los patrones de cambio del apoyo democrático y la satisfacción con la democracia entre ciudadanos y élites parlamentarias. El capítulo 12, «Parliamentary opposition: An explanatory analysis of ideological and evaluative elements in the Congress of Colombia (2006-2022)», realizado por Adriana Ramírez y José M. Rivas, realiza un estudio de la oposición parlamentaria en Colombia, identificando los efectos de las condiciones individuales para la autoidentificación no oficialista. Finalmente, el capítulo 13, «Parlamentarios elites in Uruguay», desarrollado por Daniel Chasquetti y Lucía Selios, y el capítulo 14, «Two cases from Central America: Attitudes of political elites in Panama and Guatemala», elaborado por Mélangy Barragán, realizan un análisis descriptivo sobre las cualidades democráticas, institucionales y sociodemográficas de las élites parlamentarias bajo una misma línea que resulta de una convicción comparativa que está presente en toda la obra.

En términos generales, esta obra mantiene un análisis exhaustivo de las élites parlamentarias desde una clara perspectiva comparativa fundamentada en una gran riqueza empírica que, además, establece una visión longitudinal de los procesos políticos y democracias en América Latina. Los estudiosos de la política comparada resultarán beneficiados con su lectura, incluyendo aquellos interesados en la definición de metodologías y explicaciones causales de las democracias en la región, así como en otras realidades.

Aldo Adrián Martínez-Hernández
Universidad Autónoma de Aguascalientes

SOBRE LA SOBERANÍA: UNA LECCIÓN DE HUMILDAD

MANUEL ARIAS MALDONADO: *Nostalgia del soberano*, Madrid, La Catarata, 2020, 192 págs.

La vida política asiste al auge de un nuevo populismo identitario, aglutinado sobre liderazgos fuertes y reacio a las instituciones liberales. La tesis del profesor Arias Maldonado en *Nostalgia del soberano* radica en que este «nacional-populismo» descansa en una demanda de orden llamada a resucitar los atributos originales de la soberanía. Por esta vía nos ofrece un tratado condensado de teoría política, que engloba una historia del concepto de soberanía, un examen sobre su trasfondo teológico, un estudio en torno a sus vínculos con

trayectorias tras las dictaduras militares, manifestando sus efectos en la consolidación institucional de sus democracias. En la misma línea, Cristian Márquez y Patricia Marengi en el capítulo 11, «Democracy and political institutions in Mexico from the perspective of parliamentary elites», ofrecen un análisis sobre los patrones de cambio del apoyo democrático y la satisfacción con la democracia entre ciudadanos y élites parlamentarias. El capítulo 12, «Parliamentary opposition: An explanatory analysis of ideological and evaluative elements in the Congress of Colombia (2006-2022)», realizado por Adriana Ramírez y José M. Rivas, realiza un estudio de la oposición parlamentaria en Colombia, identificando los efectos de las condiciones individuales para la autoidentificación no oficialista. Finalmente, el capítulo 13, «Parlamentarios elites in Uruguay», desarrollado por Daniel Chasquetti y Lucía Selios, y el capítulo 14, «Two cases from Central America: Attitudes of political elites in Panama and Guatemala», elaborado por Mélangy Barragán, realizan un análisis descriptivo sobre las cualidades democráticas, institucionales y sociodemográficas de las élites parlamentarias bajo una misma línea que resulta de una convicción comparativa que está presente en toda la obra.

En términos generales, esta obra mantiene un análisis exhaustivo de las élites parlamentarias desde una clara perspectiva comparativa fundamentada en una gran riqueza empírica que, además, establece una visión longitudinal de los procesos políticos y democracias en América Latina. Los estudiosos de la política comparada resultarán beneficiados con su lectura, incluyendo aquellos interesados en la definición de metodologías y explicaciones causales de las democracias en la región, así como en otras realidades.

Aldo Adrián Martínez-Hernández
Universidad Autónoma de Aguascalientes

SOBRE LA SOBERANÍA: UNA LECCIÓN DE HUMILDAD

MANUEL ARIAS MALDONADO: *Nostalgia del soberano*, Madrid, La Catarata, 2020, 192 págs.

La vida política asiste al auge de un nuevo populismo identitario, aglutinado sobre liderazgos fuertes y reacio a las instituciones liberales. La tesis del profesor Arias Maldonado en *Nostalgia del soberano* radica en que este «nacional-populismo» descansa en una demanda de orden llamada a resucitar los atributos originales de la soberanía. Por esta vía nos ofrece un tratado condensado de teoría política, que engloba una historia del concepto de soberanía, un examen sobre su trasfondo teológico, un estudio en torno a sus vínculos con

la filosofía de la historia y un análisis sobre los límites del poder. En el tramo final, el autor reflexiona sobre la acomodación contemporánea de la soberanía en clave *liberal*, alejada de su uso populista. Preliminarmente, la define como el «poder para actuar con autoridad exclusiva en el interior de un espacio físico delimitado jurídicamente». Vista así, se trata de una categoría acotada al compás absolutista que atraviesa Europa entre los siglos XVII y XIX. Sin embargo, tanto por sus fundamentos teológicos como por su influencia posterior, su alcance desborda tal intervalo y podría entenderse como la noción central de la politología.

Su genealogía nos retrotrae a Jean Bodin, quien fijó su significado como «poder absoluto y perpetuo de una república». La relevancia de esta propuesta estribaba en resolver que, por encima de todo conflicto, se precisaba de una instancia que agrupase por entero a la comunidad política. En tiempos de reorganización del poder, se delineaba la conformación del Estado tal y como lo entendemos. A su frente, el monarca concentraba las facultades ejecutivas, judiciales y legislativas, promulgando leyes sin consentimiento previo. Se ha debatido mucho sobre las limitaciones de un soberano que en Bodin todavía reconoce la vigencia de las leyes divinas o las tradiciones medievales. Con todo, su apuesta por subrayar el carácter ilimitado del poder parece fuera de duda. Así lo entendió Carl Schmitt, al remarcar en *Teología política* cómo Bodin sostuvo que el príncipe no está obligado «frente al pueblo y los estatutos [...] «si la *nécessité est urgente*»».

Las principales modulaciones del concepto se deben a Thomas Hobbes y Jean-Jacques Rousseau. Con el primero se llega a su cristalización racional, desprendida de su marchamo religioso. Como en Bodin, la justificación del Estado corre unida a la articulación de una soberanía absolutista, pero cuyo origen se asume como fruto del artificio. Recuérdese que Hobbes parte de unas premisas antropológicas pasionales: la supervivencia y el deseo incesante de apaciguar la incertidumbre de futuro. La hipótesis del «estado de naturaleza» desemboca en un pacto que nos libera de esa inquietud. No obstante, a esta conclusión se llega ejercitando una racionalidad en forma de «segunda naturaleza»: un producto derivado —artificial— de nuestra angustia por sobrevivir. El *Leviatán* sobrecoge por la magnitud de su poder, pero no deja de ser un «Dios mortal». Su clave comprensiva, según insistirá Arias Maldonado, reside en la representación unitaria —de la multitud de los representados— que absorbe el soberano. De este modo, cabe interpretar a Hobbes como un preludio del pensamiento liberal, toda vez que su contractualismo revela el carácter ficticio del poder.

Sobre las limitaciones soberanas ya se habían pronunciado los monarcómacos, en sintonía con la *teoría ascendente del poder*: el soberano gobierna por la gracia del Dios a través del poder que le confiere el pueblo. Esta mediación

es la que legitima el tiranicidio, cuando el pueblo percibe que este no se atiene a los designios divinos. Desde otra perspectiva, los iusnaturalistas también contendrán la pulsión omnipotente del concepto. De acuerdo con una visión sociable y racional de nuestra naturaleza (aristotélica: orientada a la vida ética), primarán la protección de los derechos innatos. Tal será el principio del Estado liberal, al que acompañará un diseño institucional de equilibrio de poderes.

Lejos de apagarse, la soberanía cobrará nuevo fuste gracias a la noción rousseauiana de la «voluntad general», donde el núcleo del poder se desplaza al pueblo. Este afán democrático exigirá que la comunidad se arroge la titularidad soberana, como presupuesto fundacional de la política. La voluntad general se presenta no como una resolución, sino como una premisa colectiva que se eleva por encima de las voluntades particulares. En rigor, requiere un cuerpo social moralmente homogéneo, cohesionado sobre una misma concepción del bien, y se plasma en un sistema de democracia directa. La dificultad radica en que la unanimidad no resulta inteligible sin el concurso del sentimiento. A efectos prácticos, los problemas recaen en el repudio al ejercicio de representación: legítimamente tan solo podría gobernar el pueblo en persona. De ahí la predilección del ginebrino por las repúblicas pequeñas y que el modelo solo se ajuste a un «pueblo de dioses», lo que le reprobará Joseph de Maistre. Por su parte, la lucidez de este reaccionario consistirá en postular a contracorriente la relación inescindible entre religión y política. Puestos a entender la soberanía como una ficción, hechiza más la simbología divina que la popular. Será ya Kant quien mejor afine las exuberancias rousseauianas, salvaguardando su intención genuina: el contrato opera como condición de posibilidad del Estado de derecho, a partir de la toma de conciencia de nuestra autonomía volitiva: la sujeción del individuo al imperativo categórico. Preservar su expresión constituirá la base de todo ordenamiento jurídico. Por consiguiente, la existencia del Estado se justifica al asimilar el atributo de la representatividad, que permite —desde su origen— que cualquier individuo actúe como colegislador.

En adelante, la propagación del constitucionalismo acentuará la brecha entre posesión y ejercicio de la soberanía, en detrimento de la primera, y dando pie a un cuestionamiento conceptual que llega hasta el presente. Según Arias Maldonado, en este proceso de vaciamiento semántico resultará terminante la distinción de Sieyès entre poder constituyente y constituido, puesto que la aplicación del poder recaerá de hecho sobre las instituciones establecidas. La asignación de la titularidad soberana quedará así reducida a una abstracción inaugural: un intangible llamado a frustrar a los populistas convencidos. No será extraño que estos invoquen el retorno del momento fundacional (como trance por excelencia de *lo político*), en aras de redefinir el poder constituido. Sin duda, hay algo de religioso en ello, por cuanto se divisa un

acto de fe en quien se toma en serio —más que el propio de Maistre— la hipótesis de la ilusión soberana.

No en balde cabe advertir raíces preilustradas en el impulso populista. De ello da cuenta el rescate de Schmitt, quien afirmó que «todos los conceptos centrales de la moderna teoría del Estado son conceptos teológicos secularizados». Detectar esta huella en la instauración de las monarquías absolutistas resulta inmediato: el rey y el Estado se apropian del espacio de Cristo y la Iglesia, en una suerte de regreso de la teocracia. El interés radica más bien en rastrear la instilación de la teología en el núcleo de la soberanía popular. En este punto, Arias Maldonado recupera el estudio que Patrick Riley dedicó al concepto de «voluntad general» entre 1670 y 1715. En particular, deberíamos a Malebranche la identificación entre la voluntad general (divina) y un alto grado de generalidad en el conocimiento (en el límite: un entendimiento omnisciente). Pierre Bayle, por su parte, extendió la reprobación del ocasionalismo —léase: particularismo— al terreno de la política: ningún monarca puede saltarse una ley que haya emitido, so pena de inconsistencia. Finalmente, Rousseau concluirá en la consideración moralmente superior de la voluntad general, condenando la heterogeneidad liberal (tirando de teología, no cabe olvidar el voluntarismo de Ockham, y la estela de la *potentia absoluta* divina —ilimitada e incomprensible— sobre la soberanía, frente a la *potentia ordinata*, limitada y accesible).

Sea como fuese, el pluralismo pervive y, más aún, se expande con la sociedad de masas. El propio Schmitt reconoció esta diversidad sociológica, lo que no le impidió redoblar su envite, insistiendo en que la democracia solo es viable sobre una base axiológica común (unánime), revirtiendo el enunciado de Hobbes, donde la unidad cae del lado del representante. Contraprueba: así lo encarnó la Iglesia católica. Tal es su modelo de convivencia frente al relativismo liberal, toda vez que además goza de una forma idónea: jerárquica, decisionista e integral. Aun desembarazándose del corsé eclesial, el populismo actualizaría la misma lógica: el pueblo es soberano, bueno y homogéneo.

En esta línea, Arias Maldonado se detiene en el misterio de que solo una parte del todo social monopolice al pueblo entero. La exégesis corresponde a Ernesto Laclau (aunque la noción de «clase universal» que Hegel atribuyó al funcionariado ya reflejaba esa vocación de *pars pro toto*): en su «doble articulación del discurso» clase y pueblo se interpelan y convergen. A su vez, acude a la clásica distinción schmittiana —que excluye de la comunidad al enemigo—, y exprime las potencialidades del giro lingüístico al hablar de la construcción del pueblo como un acto *performativo* que encadena demandas hasta colmar un «arsenal simbólico» listo para el poder. Y por muy ficticio que sea —troquelado de palabras— este «pueblo soberano» genera efectos reales. De modo que detrás de cada régimen político opera un concepto premeditado de pueblo. La ilusión funciona, siempre que nos la creamos.

Así es cómo la dimensión programática de la política integra una desercalización fallida. Ciertamente, en la actualidad la falta de expectativas se cierne sobre una opinión pública descreída. Pero este clima es justamente el que realza la voz del populista, quien emerge como un redentor revestido con los rasgos del soberano. Antes de describir sus cualidades, Arias Maldonado se centrará en aquella renegación del porvenir. De algún modo, lo que se ha demolido es el proyecto ilustrado. Este se nos aparecería bien en una versión moderada (kantiana), o bien radical (marxista). De acuerdo con la primera, la madurez de la humanidad llegará paulatinamente, no sin repliegues; además, el horizonte cosmopolita ha de contemplarse como un *ideal normativo*. Para los marxistas, la revolución puede precipitar el futuro y consumir —en línea con Hegel— la conquista de la libertad como despliegue histórico de la razón. En ambos casos asoma la matriz cristiana de pensamiento: al final aguarda la salvación. Dicha referencia, por lo demás, no permanece encubierta en Kant (hay un «plan oculto de la naturaleza»), ni en el *cristianismo secularizado* de Hegel. Lo relevante estriba en su acomodación ideológica, hasta desembocar en lo que Voegelin llamaba «religiones políticas»: relatos escatológicos diseñados sobre el mito del progreso.

La huella teológica se derrama así sobre el resto de conceptos filosófico-políticos, a tal grado que sin el «destello del optimismo [...] la teoría política se hace inviable» (Judith Shklar). No obstante, hoy cunde el pesimismo. Es cierto que, aun tras el desvanecimiento de la ilusión progresista, intercedió un desenlace actualizado de Hegel (excusando a Polibio): la historia finalizó en 1989. De hecho, el destino estaba escrito treinta años antes: en Kojève, la sociedad estadounidense de los cincuenta prefiguraba el satisfactorio «eterno presente» de la fase posthistórica de la humanidad. Como apunta Arias Maldonado, esto no convenció a Leo Strauss ni, cabe agregar, a los postmodernos; tampoco le hubiese valido a Hobbes. Más aún: no ha persuadido a la población occidental desde 2008. Y con todo, la estructura teleológica persiste en el nacionalpopulista, en tanto el pasado recreado congrega potencial como esperanza de futuro. ¿Cabe deshacerse de la religión? Arias Maldonado lo ensaya a continuación, a costa de las ambiciones de la «voluntad política».

El debate se desplaza al de la demarcación de lo político en la modernidad. La cuestión no estribaría ahora en delimitar las lindes entre religión y política, sino entre esta y la economía, cuya influencia alcanzaría un peso determinante. Esta supeditación no solo erosionaría la magnitud del poder soberano, sino que pondría en entredicho la propia autonomía de la política, entregada a la racionalidad económica. De presentarse como instancia decisoria en reemplazo de la hegemonía teológica, pasaría a perder el control sobre sus dominios. Bajo observancia marxista, de lo que se trataría no es tanto de devolverle su espacio a la política, sino de sobrepasar toda categoría prehistórica, una vez se instauren las

condiciones para nuestra autorrealización polítécnica. Igualmente, Schmitt se propone laminar la fragmentación de las diferentes esferas de acción social (descritas por Weber), pero resguardando la preeminencia fundacional de la política. Desde un prisma más modesto, H. Arendt vindicará su significación inspirándose en la época clásica, cuando la economía quedaba acotada al *oikos* y los individuos obtenían estatus ciudadano participando del debate público, y adquiriendo entonces una «segunda natividad». Nobles pensamientos que pierden alcance bajo el tamiz de la diferencia entre la libertad de «los antiguos y los modernos».

Sin necesidad de perpetuar la disputa entre la economía y la política, Arias Maldonado retoma su objeto —sobre la autonomía de la segunda— señalando las limitaciones que evidencian su impotencia. Por un lado, existe un conjunto de impedimentos de origen, derivados de la naturaleza humana (diversa y voluble) cuando no del carácter mudable del orden social: ningún problema puede satisfacerse definitivamente. De ahí el recelo conservador ante toda concepción exclusivamente racionalista de la política, o la subsistencia de la *prudencia* durante el absolutismo. Por otro, factores como la complejidad de las sociedades industriales o el tratamiento cosoberano que requieren los asuntos globales, menguarían la ostentación soberana.

Pero su ejercicio sobrevive, tensionado hoy entre su rehabilitación nacionalpopulista y la tibieza liberal. Rastreando entre sus últimas definiciones, nuestro autor sondea la robustez de la soberanía como pieza todavía imprescindible de protección democrática. Una buena explicación se encuentra en Joan Cocks: la fundación de las democracias hubo de resolverse violentamente, mediante la fuerza soberana (en *Después de la democracia* Emmanuel Todd documentó asimismo su origen excluyente, desde el caso de Atenas, donde se estableció un «cierre casi racial del cuerpo de ciudadanos», al de Estados Unidos).

Podría decirse que dicho origen (decisionista) apuntala una estructura normativa establecida para bloquear la reproducción de la violencia. El reconocimiento de la primacía coercitiva (conflictivista) del poder quedaría equilibrado por su legitimación racional (contractualista), en una lógica propia de la «metáfora de la escalera» de Wittgenstein, como la que solventa la oposición entre libertad positiva y negativa: gracias al empleo de la primera se garantiza la prioridad de la segunda. Por ello, la pulsión soberana por refundar el orden sobre bases populistas pierde congruencia cuando brota de democracias consolidadas. Y es que el populismo insiste en regresar a la «casilla de salida» de la soberanía popular, frente al resultado institucional del contractualismo: la representatividad de las urnas. Su propósito, como ha expuesto José Luis Pardo, parece volcar en el «conflictivismo» el «acta de autenticidad» política, como si a los liberales se les hubiese pasado por alto el carácter artificial del

«contrato». De lo que se trataba, precisamente, era de racionalizar la ficción y desmitificar la política.

Finalmente, Arias Maldonado acumula motivos en defensa de la democracia liberal: sus concomitancias con la ironía, o su tolerancia frente a la frustración o el error político (Michael Freeden), encajan con el alegato más sólido: una experiencia que acredita décadas de eficacia para combinar protección social y libertad individual. La impotencia soberana puede que no sea en fin sino un signo de madurez política. Bajo la institucionalidad liberal, el poder soberano pervive deliberadamente autolimitado, de acuerdo con el principio de la división de poderes. Tal sería la única fórmula capaz no solo de gestionar la «infinitud de contingencias» del pluralismo social, sino de refrenar la tentación omnipotente (ficticia: religiosa) del ser humano. No tendría en consecuencia por qué resultar tan difícil asumir cierta dosis de humildad, y que la «política no ambicione dar sentido a la existencia» (Safranski).

José Andrés Fernández Leost
Universidad Complutense de Madrid

ANNA CABALLÉ: *Concepción Arenal: la caminante y su sombra*, Madrid, Taurus, 2018, 400 págs.

La recensión de un libro debe ser un pórtico de entrada, un umbral al que se asome el lector para animar a su lectura, aunque en este caso *La caminante y su sombra* hayan sido reconocidas con el Premio Nacional de Historia del Ministerio de Cultura 2019, lo que hace innecesaria esta motivación.

El patrimonio intelectual y la riqueza que representan algunas de las personas que conforman nuestra vida solo es perceptible con el transcurso del tiempo. Y para mi constituye un maravilloso azar haber conocido a una mujer de la talla intelectual de Anna Caballé, la biógrafa de percepción sensible, capaz de dar cuenta de eso en el título de cada obra que escribe. *Una mujer a la fuga* era la expresión de un vacío existencial incapacitante que Carmen Laforet dejó sentir después de escribir *Nada*. También *Desde el frío de una vida* descubre un Umbral desposeído de afectos, una gelidez carente de referencias, que suple con el cinismo y la ácida crítica.

Y Víctor Catalá, que en palabras de Anna sufrió «el rechazo y la incompreensión», lo que determinaría su *Solitud*. La mejor biógrafa de cabecera que tenemos en todo el Estado ha elegido escribir las vidas de personas sobre las que recaen carencias de afecto y viven dramas personales que marcan sus obras.

Pero ¿por qué entonces Concepción Arenal? Una mujer querida por sus padres, por sus hijos, marido y amigos, de una extraordinaria influencia social,

«contrato». De lo que se trataba, precisamente, era de racionalizar la ficción y desmitificar la política.

Finalmente, Arias Maldonado acumula motivos en defensa de la democracia liberal: sus concomitancias con la ironía, o su tolerancia frente a la frustración o el error político (Michael Freeden), encajan con el alegato más sólido: una experiencia que acredita décadas de eficacia para combinar protección social y libertad individual. La impotencia soberana puede que no sea en fin sino un signo de madurez política. Bajo la institucionalidad liberal, el poder soberano pervive deliberadamente autolimitado, de acuerdo con el principio de la división de poderes. Tal sería la única fórmula capaz no solo de gestionar la «infinitud de contingencias» del pluralismo social, sino de refrenar la tentación omnipotente (ficticia: religiosa) del ser humano. No tendría en consecuencia por qué resultar tan difícil asumir cierta dosis de humildad, y que la «política no ambicione dar sentido a la existencia» (Safranski).

José Andrés Fernández Leost
Universidad Complutense de Madrid

ANNA CABALLÉ: *Concepción Arenal: la caminante y su sombra*, Madrid, Taurus, 2018, 400 págs.

La recensión de un libro debe ser un pórtico de entrada, un umbral al que se asome el lector para animar a su lectura, aunque en este caso *La caminante y su sombra* hayan sido reconocidas con el Premio Nacional de Historia del Ministerio de Cultura 2019, lo que hace innecesaria esta motivación.

El patrimonio intelectual y la riqueza que representan algunas de las personas que conforman nuestra vida solo es perceptible con el transcurso del tiempo. Y para mi constituye un maravilloso azar haber conocido a una mujer de la talla intelectual de Anna Caballé, la biógrafa de percepción sensible, capaz de dar cuenta de eso en el título de cada obra que escribe. *Una mujer a la fuga* era la expresión de un vacío existencial incapacitante que Carmen Laforet dejó sentir después de escribir *Nada*. También *Desde el frío de una vida* descubre un Umbral desposeído de afectos, una gelidez carente de referencias, que suple con el cinismo y la ácida crítica.

Y Víctor Catalá, que en palabras de Anna sufrió «el rechazo y la incomprensión», lo que determinaría su *Solitud*. La mejor biógrafa de cabecera que tenemos en todo el Estado ha elegido escribir las vidas de personas sobre las que recaen carencias de afecto y viven dramas personales que marcan sus obras.

Pero ¿por qué entonces Concepción Arenal? Una mujer querida por sus padres, por sus hijos, marido y amigos, de una extraordinaria influencia social,

y de sabiduría enciclopédica, que escribe sobre derecho, feminismo y moralidad. Ella nos lo explica en el prólogo: se trata de la pensadora más importante del siglo XIX, y espera demostrarlo escribiendo su biografía. Esa es la razón que lleva a Anna a escribir la sobre la vida de una liberal decimonónica, de ingente producción intelectual, adelantada a su tiempo y de timidez enfermiza, amiga de la condesa de Espoz y Mina, y de Emilia Pardo Bazán.

El libro de Anna Caballé sobre la vida y la obra de Concepción Arenal supone una nueva aportación a la figura de la mayor precursora del feminismo en España, pero no es absoluto una obra más. Es precisamente *la obra* que la Arenal se merece y que ha esperado a una biógrafa de la calidad de Anna. Con esta afirmación no quiero minimizar la biografía de Juan Antonio Cabezas, editada por Espasa Calpe en 1942, ni la de María Laffitte, condesa de Campo Alange, pero hay en esta obra un alma que ninguna de las dos anteriores contiene. La implicación de Anna en el texto es palpable. Ella, la investigadora académica y exigente de esa técnica narrativa de su obra anterior, necesita adoptar un punto de vista, y mientras lo piensa se lo facilita una alumna que le habla de la compasión. Esa compasión que ahora percibe como central en la vida de Arenal. Justicia y compasión, «odia el delito y compadece al delincuente».

Es así como quiere contar la vida de una mujer que considera la compasión como el eje vertebrador de la vida moral y del fomento de unas virtudes cívicas sin las que una sociedad progresa. Tributaria del liberalismo que vendría de las Cortes de Cádiz y que se instala en el pensamiento político del siglo XIX, con las interrupciones que permitieron los hechos. De ahí al krausismo, como una muestra del regeneracionismo liberal, al que sigue la llamada generación del 98 y la amistad con F. Giner de los Ríos, Nicolás Salmerón y Gumersindo Azcarate. Su vida atraviesa todo el siglo XIX, en el que ocurren en nuestra historia muchas cosas, desde las Cortes de Cádiz hasta los intentos mediados por la política de modernizar España, que asomarán en el siglo XX desde el laicismo, el republicanismo y un incipiente feminismo que cuenta ya desde 1869 con *La mujer del porvenir* de Arenal.

La vinculación de Arenal con figuras de la máxima intelectualidad española, centradas sobre todo en Madrid, reportará importantes réditos intelectuales a su obra. De todos ellos, la colaboración más importante será con Gumersindo Azcarate en relación con el derecho internacional.

También de dos mujeres contemporáneas en su vida, la condesa de Espoz y Mina y Emilia Pardo Bazán. Con la primera, Arenal tiene importantes conexiones vitales porque hay entre ambas figuras históricas coincidencias importantes en el ámbito personal y político. Las dos abrazaron la causa liberal: Arenal porque su padre murió en la cárcel cumpliendo condena por sus ideas, mientras que el marido de la condesa hubo de exiliarse a Inglaterra y fue perseguido también por sus ideas liberales, en la tortuosa época en la que el liberalismo

pugnaba por modernizar España. Es extraño que la condesa no nombre a su amiga en sus *Memorias*, donde se extiende en bastantes pormenores sobre el tiempo que permanece en Madrid cuando es nombrada la aya y camarera mayor de Palacio de las infantas. Arenal dedicó un libro a la condesa de Mina, a la que admiraba, y fue correspondida por ella al punto de apoyarla en su petición de indulto. La herencia que le deja Mina es de 40 000 reales, un reloj y una escribanía de plata. Fueron amigas entrañables desde 1862 hasta la muerte de la condesa, en junio de 1872.

Diferente fue su relación con Emilia Pardo Bazán. Entre estas dos mujeres hay diferencias importantes en su personalidad. Pardo Bazán tiene un componente de sociabilidad que para nada forma parte del interés vital de Arenal, retraída y celosa de su intimidad. La primera crea una revista de teatro, *Nuevo Teatro Crítico*, viaja por toda Europa, sostiene relaciones muy libres en el ámbito de la sexualidad y dedica dos trabajos a su amiga. Sus relaciones pasaron por diferentes momentos. A la tensión creada con motivo de la entrada de las mujeres en la Academia, siguió una amistad que por parte de Emilia llegó a ser de profunda admiración hacía Arenal.

Pero además hay importantes similitudes, como la adhesión al krausismo a través de F. Giner de los Ríos, o su posición respecto de la educación de las mujeres para conseguir la igualdad. En el Congreso Pedagógico Hispano-Portugués-Americano, celebrado en Madrid en 1892, las dos defienden la necesidad del acceso de las mujeres a la educación sin limitaciones, frente a las posiciones que defendieron algunas restricciones para no poner en peligro la unidad familiar.

Para Caballé el legado de Arenal está en «la vigencia de su pensamiento ético». Coincide con Hannah Arendt y con Martha Nussbaum en la idea de que el sujeto tiene derechos y obligaciones, pero a veces solo estamos pendientes de los derechos, aunque el individuo tiene la obligación de perseguir el bien común en relación con la sociedad en la que vive. Si no la hace, dice Arenal, se degrada.

Esto tiene su sentido porque Marta Nussbaum es una filósofa liberal, cuyo pensamiento coincide con los valores de la filosofía del liberalismo del XIX en España. Valores como la justicia social, la recuperación de una ética política y una teoría feminista en cierto modo liberal y de alguna manera peculiar, que ha sido criticada por el feminismo *mainstream* por apartarse del canon feminista de la solidaridad social.

Premio príncipe de Asturias de las Ciencias Sociales, Nussbaum contiene en *Las mujeres y el desarrollo humano* un pensamiento feminista que constituye una teoría propia de la igualdad de las mujeres. Ajena a algunos victimismos de aquellas teorías feministas de la tutela y al paternalismo, establece una posición que deposita en el derecho toda igualdad, dentro de un liberalismo

político que respete las diferentes concepciones del bien que los ciudadanos pueden tener y cultive un clima político en el que cada persona pueda perseguir el bien que esté de acuerdo con sus propias luces, siempre que no resulte dañino para otros.

Esta concepción de la igualdad y de la política, que no rebasaría un plano individual, ha llevado a que desde el feminismo muy ortodoxo se considere que ni M. Nussbaum ni C. Arenal se puedan considerar feministas, dada la falta de una visión colectiva y solidaria como exigencia de un movimiento de posiciones alienadas en torno a conceptos fundamentales del feminismo, un seguimiento de doctrina, estrategia y posición respecto de las exigencias mínimas de la dogmática feminista. Las relaciones entre las mujeres en esa época no son de estrategias conjuntas, ni tan siquiera de reconocimiento de unas circunstancias específicas respecto de los hombres, sino precisamente «de fracturas internas que impiden su desarrollo adecuado, porque no está integrado en un sistema que los haga circular saludablemente. Hubo muchos abanicos, poemas de circunstancias, cartas que iban y venían de unas literatas a otras, amables dedicatorias, incluso sentimientos inflamados; sí, todo eso es cierto, pero no pudo construirse una verdadera red femenina por las propias circunstancias de la época».

Sin embargo, quizás aquí lo impropio sea la exigencia de modelos, disciplinas o correcciones del feminismo. A diferencia de las religiones y otros sentimientos colectivos, no creo posible que la filosofía pueda sujetarse a cánones que limiten el libre razonamiento discursivo, y en ese sentido Nussbaum se permite pensar con las exigencias metodológicas convenientes al suyo, pero, sobre todo, en referencia ahora a Arenal, su época no facilitaba todavía un pensamiento organizado en torno a la teoría feminista, entonces inexistente, ni siquiera una unión colectiva y solidaria de las actoras en presencia. El trato que se profesa con la condesa de Espoz y Mina o el de Pardo Bazán con Arenal están intermediados por las exigencias masculinas y los requerimientos de padres, maridos e hijos.

Naturalmente que la obra de Pardo Bazán, y puede que su vida personal también, arroja los resultados de una lucha personal por su capacidad de autodeterminación que serían hoy más conformes con la militancia feminista, pero hablamos todavía de categorías muy poco definidas en estos términos.

Más allá de eso, el feminismo como tal no puede predicarse de la España liberal del XIX y habrá que esperar a figuras como la de Campoamor, Kent y otras mujeres de la II República para conocer un pensamiento hilvanado sobre una doctrina que comienza a perfilar las exigencias políticas del voto y el desempeño de profesiones retribuidas en las mujeres.

Una idea de esto la proporciona Anna Caballé respecto de la consideración que se tenía del trabajo intelectual de las mujeres de esa época. Fue la única persona que ganó cuatro veces un premio convocado por la Real Academia de

las Ciencias Morales y Políticas y al mismo tiempo la única a la que no se invitó a ser académica.

En la obra jurídica de Arenal hay que citar dos obras: *El derecho de gentes* y *El visitador del pobre*. En esta obra de Anna Caballé luce la importancia de estudiar la abundante producción de Concepción Arenal, que se adelanta al derecho internacional de la época. Un incipiente derecho internacional de la mitad del siglo XIX, que apenas asoma al derecho, todavía situado en la conflictividad política, atrae a Arenal hacia su mejor libro, *Ensayo sobre el derecho de gentes*, y lo hace movida también por la piedad. Después de los conflictos internacionales, los prisioneros de las fuerzas vencidas son ejecutados sin compasión y sin un derecho internacional respetuoso con el derecho a la vida. Pero esta obra es un exhaustivo ensayo sobre los tratados internacionales y sus exigencias jurídicas, que detalla instituciones jurídicas plenas de contenido, categorías del derecho público como las exigencias de la firma de la paz, y del derecho privado como la conservación de las propiedades en los países extranjeros. No sería hasta después de la Paz de Versalles de 1919 cuando surge la creación de la Sociedad de Naciones, un organismo internacional cuya principal tarea sería garantizar la paz internacional, así como la de otorgar a los Estados facultades para desarrollar la cooperación internacional por medio de órganos administrados por los propios Estados miembros. Y si hoy alguien quiere investigar los orígenes del derecho internacional, encontrará en esta obra los cimientos de lo que en España se publicó en esos inicios.

El derecho de gentes destaca en importancia si un jurista se acerca a su producción intelectual. Es su obra más construida y original. Contiene un «Prólogo» de Gumersindo Azcarate que en sí mismo es otra obra importante porque había sido preparado para una publicación independiente y no llegó a editarse. Azcarate la introduce aquí, pero no sostiene ninguna relación con la obra de Arenal, limitándose a considerar en las primeras páginas la importancia de que una mujer haya escrito un derecho de gentes. Cabe pensar con bastante probabilidad que lo contrario no habría sido considerado con tanta naturalidad y el respeto a una obra de tamaño importancia habría exigido algún comentario sobre el contenido.

El derecho de gentes es sobre todo una propuesta de derecho internacional que se adelanta no solamente a la configuración de la Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano que tendrá lugar después de la II Guerra Mundial, sino también a las bases sobre las que se construirá la Unión Europea. Publicado en 1879, prefigura una organización que pudiera solucionar en términos jurídicos los conflictos políticos derivados de las relaciones entre los países del mundo, así como el desarrollo de lo que serán los instrumentos contractuales internacionales, los tratados como forma de colaboración que supla las relaciones conflictivas.

Es un texto fundacional si consideramos que crea en parte el concepto. Considera el derecho de gentes como un conjunto de leyes, tratados, convenios y principios admitidos entre Estados y define la nación como colectividad asociada de manera permanente en un territorio independiente y dotado de soberanía.

Es el derecho internacional como sustitutivo de la fuerza y de la guerra, instrumento pacífico de solución de las controversias, que durante el siglo xx y después de dos guerras europeas iniciará la construcción de lo que conoceremos otro siglo después como la Unión Europea. El concepto de persona jurídica de los Estados y los principios de no intervención o derecho marítimo. Sorprende una iniciativa de estas características, en unos momentos muy indiciarios del derecho internacional y con tan claros conceptos. Sin embargo, hay que decir que en ningún momento he leído en ninguna parte reseñas o comentarios de esta obra en el mundo jurídico, y que trata sobre el contenido posible de los tratados de extradición y sus requisitos, los prisioneros de guerra, los métodos de interpretación de las normas en casos de conflictos normativos entre Estados o los efectos de las resoluciones judiciales de un Estado en otros.

El visitador del pobre es un conjunto de conferencias que constituyen un manual de consejos sobre cómo debe tratarse a las personas necesitadas, antecedente de la ayuda domiciliaria que hoy conocemos y que Arenal escribió para las monjas pertenecientes a las «Hijas de San Vicente de Paul».

Sobre las mujeres trata *La mujer del porvenir*. En ella, piensa en cómo puede llegar la igualdad de las mujeres en un futuro cuando puedan ser instruidas, y sobre la injusticia de ser tratadas de manera desigual cuando, sin embargo, tienen las mismas penas si delinquen. Es un argumento parecido al que C. de Burgos utilizaría años después para defender la igualdad jurídica del voto de la mujer, referida ahora a la carga impositiva de las mujeres, que si deben tributar y corresponder a las cargas del Estado, deberían participar también en la toma de decisiones.

Se plantea que pueda ser jefa de Estado, pero no pueda llevar una vida social, y su valor moral es más elevado que el del hombre. Las desigualdades en la ley son injustas porque si las penas ante el delito son iguales, también debían serlo en lo demás. Su inferioridad solo deriva de su falta de formación respecto del hombre. Por eso habla de la mujer del porvenir porque considera que cuando tenga instrucción podrá participar en la política igual que el hombre.

Puede decirse que más allá de la necesidad de situar la obra en una época todavía muy condicionada por la religión y las costumbres tradicionales, hay en ella una modernidad en los planteamientos que sostiene en cuanto a la negación de una inferioridad de la mujer por su inteligencia, considerando lo

contrario: que las mujeres estaban más capacitadas que los hombres para algunas actividades, y que siendo casada se debía a sus hijos y esposo, pero si era soltera su posición era la misma del hombre.

En cuanto a la educación de la mujer también ha de ser igual que la del hombre. Es un error grave, y de los más perjudiciales, inculcar a la mujer que su misión única es la de esposa y madre; equivale a decirle que por sí no puede ser nada y aniquila en ella su yo moral a intelectual, preparándola de modo absurdo para la gran lucha de la vida. Una lucha que no suprimen, sino que hacen más terrible los mismos que la privan de fuerzas para sostenerla: cualquiera habrá notado que los que menos consideran a las mujeres son los que más se oponen a que se las ponga en condiciones de ser personas.

Convendría inculcar repetidamente la obligación del trabajo, tarea perseverante, útil, reproductiva, y no frívolo pasatiempo; del trabajo que dignifica, que contribuye a la felicidad, consuela en la desgracia y es un deber que, cumplido, facilita el cumplimiento de todos los otros. Con decir esto no se dirá nada nuevo, pero se recordará mucho de lo olvidado y más aun no practicado en un país en que, respecto de las mujeres de las clases bien acomodadas no se tiene generalmente idea de que deban trabajar porque no necesitan ganarse la vida. Prescindamos, que no es poco prescindir, de que estos propósitos de holganza vayan unidos a los proyectos de que la vida la ganará un marido que no viene, o que hubiera sido mejor que no viniese. ¿La vida se reduce a comer? Todo el que no tenga de ella tan bajo concepto comprenderá que la vida que no sea solamente material, y con riesgo de ser brutal, la vida de la conciencia, de la inteligencia, del corazón, no puede ser obra del trabajo de otro, y tiene que ganársela uno mismo.

Finalmente, la obra de Anna Caballé adquiere plena justificación desde el feminismo por muchas razones todas ellas importantes. La primera es la necesidad de dar a conocer la genealogía de las primeras mujeres que se preocuparon de la igualdad, y también de la igualdad de las mujeres, de la necesidad de avanzar en la visibilidad. Mujeres que tuvieron importancia social y política en sus biografías, que sostuvieron en sus escritos la necesidad de integrar a las mujeres en la sociedad. Esta es una exigencia de toda mujer de hoy, que reflexiona sobre su identidad propia, sus posibilidades y carencias en sus sistema que encuentra siempre la forma de resignificarse para intentar un barrido sistemático de las mujeres, de distinta manera y con distintos argumentos, pero que busca disfrazar los valores de las mujeres arrinconándolas a los márgenes.

Más allá de esa exigencia genérica, Anna Caballé es una feminista académica, que se ha creado un importantísimo lugar en las letras españolas. Reseña las novedades editoriales en las revistas literarias de mayor prestigio y escribe los más brillantes ensayos sobre lo que se proponga: *Castilla del Pino, Una*

breve historia sobre la misoginia, El bolso de Ana Karenina, Narcisos de tinta, Mi vida es mía, Por mi alma os digo, Pasé la mañana escribiendo, El feminismo en España y otros muchos, sola o en compañía de otros.

Me detengo solo un momento ya en este último. Un estudio sobre la evolución del feminismo en España solo se puede hacer habiendo vivido mucho el feminismo y teniendo además un importante conocimiento teórico de la materia. Anna lo tiene, pero tiene además algo que no se puede encontrar más que en muy pocas de las personas que escribimos. Una honestidad que le permite hacer la autocritica de cuáles han sido los déficits que el movimiento feminista ha tenido, y algunas propuestas para subsanarlos.

Termino con las palabras que ponen fin a este libro de Anna Caballé: «Nada ha perjudicado más al feminismo español como ideal moral, que su falta de cintura para dialogar e interpretar las múltiples modalidades que ha ido adoptando a lo largo de su supervivencia. El futuro, como siempre, está abierto».

María Luisa Balaguer Callejón
Universidad de Málaga

MARÍA ESPERANZA CASULLO: *¿Por qué funciona el populismo? El discurso que sabe construir explicaciones de un mundo en crisis*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2019, 208 págs.

Desde el triunfo de Donald Trump en las elecciones presidenciales de Estados Unidos en 2016 y el ascenso cada vez mayor de partidos de derecha radical en Europa, los estudios sobre populismo han proliferado. Un tema que era algo relegado por la ciencia política hasta hace algo de ocho años adquirió de repente una enorme relevancia académica en el mundo occidental. En este marco, la publicación de María Esperanza Casullo *¿Por qué funciona el populismo? El discurso que sabe construir explicaciones de un mundo en crisis* constituye un interesante intento de conceptualizar, clasificar y, principalmente, comprender en qué radica el éxito y la utilización cada vez más frecuente de la retórica populista por parte de los actores políticos a lo ancho del globo.

La mirada sobre populismo que presenta esta obra puede ubicarse en un punto intermedio entre el enfoque como estrategia política de Weyland (2017) y el enfoque discursivo de Laclau (2005). Casullo rescata de Laclau la perspectiva del populismo como una lógica política discursiva, poniendo el acento en el uso performativo de la palabra por parte de los líderes políticos. Sin embargo, su contribución fundamental para entender este fenómeno es que todo movimiento, partido o líder es populista en tanto aplica o hace uso

breve historia sobre la misoginia, El bolso de Ana Karenina, Narcisos de tinta, Mi vida es mía, Por mi alma os digo, Pasé la mañana escribiendo, El feminismo en España y otros muchos, sola o en compañía de otros.

Me detengo solo un momento ya en este último. Un estudio sobre la evolución del feminismo en España solo se puede hacer habiendo vivido mucho el feminismo y teniendo además un importante conocimiento teórico de la materia. Anna lo tiene, pero tiene además algo que no se puede encontrar más que en muy pocas de las personas que escribimos. Una honestidad que le permite hacer la autocritica de cuáles han sido los déficits que el movimiento feminista ha tenido, y algunas propuestas para subsanarlos.

Termino con las palabras que ponen fin a este libro de Anna Caballé: «Nada ha perjudicado más al feminismo español como ideal moral, que su falta de cintura para dialogar e interpretar las múltiples modalidades que ha ido adoptando a lo largo de su supervivencia. El futuro, como siempre, está abierto».

María Luisa Balaguer Callejón
Universidad de Málaga

MARÍA ESPERANZA CASULLO: *¿Por qué funciona el populismo? El discurso que sabe construir explicaciones de un mundo en crisis*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2019, 208 págs.

Desde el triunfo de Donald Trump en las elecciones presidenciales de Estados Unidos en 2016 y el ascenso cada vez mayor de partidos de derecha radical en Europa, los estudios sobre populismo han proliferado. Un tema que era algo relegado por la ciencia política hasta hace algo de ocho años adquirió de repente una enorme relevancia académica en el mundo occidental. En este marco, la publicación de María Esperanza Casullo *¿Por qué funciona el populismo? El discurso que sabe construir explicaciones de un mundo en crisis* constituye un interesante intento de conceptualizar, clasificar y, principalmente, comprender en qué radica el éxito y la utilización cada vez más frecuente de la retórica populista por parte de los actores políticos a lo ancho del globo.

La mirada sobre populismo que presenta esta obra puede ubicarse en un punto intermedio entre el enfoque como estrategia política de Weyland (2017) y el enfoque discursivo de Laclau (2005). Casullo rescata de Laclau la perspectiva del populismo como una lógica política discursiva, poniendo el acento en el uso performativo de la palabra por parte de los líderes políticos. Sin embargo, su contribución fundamental para entender este fenómeno es que todo movimiento, partido o líder es populista en tanto aplica o hace uso

en su dimensión discursiva de un «mito populista». Este mito consistiría en estructuras formales vacías cuyo contenido puede adaptarse a diferentes contextos, siempre que se llenen las categorías de un «pueblo» que se encuentra dañado o ha sido traicionado, un «villano» que ha dañado moralmente al pueblo, y un líder o héroe que se autopercibe como un redentor del pueblo.

La obra consta de cinco capítulos a lo largo de los cuales la autora propone una serie de categorías teórico-conceptuales del populismo que va aplicando y desarrollando a través de ejemplos americanos y europeos.

En el capítulo dos («Una genealogía del populismo») se explica cómo, a partir de esta estructura vacía que se llena de contenido en los mitos, se construye la «cadena equivalencial» de solidaridad entre los propios seguidores. Para caracterizar al héroe del mito, propone una clasificación de líderes populistas como «perfectos outsiders» dentro de la que se puede encontrar tres tipos: el militar patriota, como por ejemplo Juan Domingo Perón o Hugo Chávez; el dirigente social, por ejemplo, Evo Morales, y el empresario exitoso, cuyo caso más ejemplificativo sería Donald Trump. Como contraparte, el adversario del pueblo recae siempre en la «élite» a partir de dos formas de diferenciarla en función del tipo de repertorio discursivo utilizado: uno que «pega para arriba», donde la élite se define en términos socioeconómicos (sectores financieros, empresarios, grandes propietarios, grandes medios), siempre articulados con intereses extranjeros, y que prima generalmente en los populismos de izquierda. Por otro lado, uno que «pega para abajo», donde la élite se define en términos socioculturales: una conjunción de intelectuales con minorías étnicas o regionales o migrantes. Este es mucho más frecuente en los populismos de derecha de Europa y Estados Unidos.

Complementariamente, estos repertorios se vinculan con la temporalidad: hay mitos orientados al pasado, que tienen una visión romántica del pueblo, y están más asociados a los populismos de derecha, donde el pueblo debe ser protegido de la contaminación, para retornarlo a una conformación «auténtica», lo más parecida a la originaria («Make America great again»). Por su parte, los mitos orientados al futuro, más asociados a los populismos de izquierda, conciben al pueblo como una entidad cuyos límites no están fijados de antemano y deben construirse mediante la voluntad política soberana.

En el capítulo tres («El populismo sudamericano») se analizan tres liderazgos populistas de principios de siglo: Hugo Chávez, Evo Morales y los Kirchner, y se aborda el caso de Fernando Lugo como un contraejemplo. La autora considera que los populismos que llegaron al poder en América Latina en medio de crisis económicas y sociales y sin partidos fuertes que los respalden o poca legitimidad inicial, encuentran en el mito populista una manera efectiva de construir poder político y una identidad a partir de la indignación común frente a un daño.

En el capítulo cuatro («El ascenso global del populismo xenófobo») se analizan los liderazgos de Donald Trump en Estados Unidos y Marine Le Pen en Francia, el primero encarnando un populismo neoliberal y la segunda un populismo de derecha con liderazgo femenino. Ambos líderes tienen en común que eligen grupos subordinados como blanco de sus discursos antagonistas. La principal promesa de los populismos de derecha es mantener o restaurar el estatus de los grupos que sienten amenazada su posición de natural dominio sobre una determinada jerarquía social, y no la implementación de una serie de menús de programas políticos. En este sentido, desafían las tradicionales definiciones académicas sobre la derecha, ya que estos movimientos pueden estar incluso a favor de la expansión de políticas de redistribución de ingresos, pero la clave es que estos derechos nunca se plantean como universales, sino como marcas de estatus ligadas a la nación, la etnia o la clase.

Finalmente, se dedica un apartado especial al caso de «Mauricio Macri: de popular a populista, ¿de populista a conservador?». Aquí la autora explica el viraje que hizo el expresidente argentino desde 2008, cuando polarizaba con el kirchnerismo en tanto adversario moral y «pegaba para arriba», es decir, adversaba con un Gobierno que tenía poder real. Sin embargo, una vez derrotado en las urnas, el kirchnerismo era una amenaza menos creíble. Así, a partir del 2017 Macri viró hacia la alternativa de «pegar para abajo», directamente con los ciudadanos que tenían que «ajustarse el cinturón» para reducir gastos, un discurso muy cercano a la matriz conservadora-liberal argentina.

A pesar de este esfuerzo por clasificar los diferentes tipos de populismos en función del uso de mito, Casullo considera como una tarea de frustración conceptual el tratar de distinguir entre populismos de izquierda y populismos de derecha, ya que los populismos, a su juicio, son por naturaleza sincréticos e hibridizantes, en tanto tienen una gran capacidad para mezclar políticas públicas de distinto signo ideológico. Por otro lado, tampoco coincide con la distinción entre populismos incluyentes (que serían los de izquierda), y populismos excluyentes (que serían los de derecha), puesto que, como sostiene junto a Ostiguy (2017), el populismo, por definición, nunca puede ser totalmente incluyente, en tanto la posibilidad de cualquier populismo reposa en la formación de un «nosotros-pueblo» a partir del establecimiento de una frontera político-discursiva que lo separa de un «otro-antipueblo». «La diferencia en todo caso no reside en si se excluye más o menos, sino en la dirección del antagonismo hacia arriba o hacia abajo».

La obra que aquí se reseña nos brinda dos cuestiones claves para entender el populismo. En primer lugar, una de las características esenciales de todo populismo es la utilización de lo que en el libro se denomina «mito populista», cuyo núcleo de sentido —es decir, aquello que le otorga su peso político— es la narración de un daño infligido al pueblo. En segundo lugar, la

obra plantea que el populismo es, en último término, una consecuencia de la forma en que la política intenta lidiar con la pluralidad social. Tanto en América Latina como en Europa y en Estados Unidos, las sociedades están cada vez más fragmentadas. En Europa se multiplican los clivajes identificatorios y se han erosionado las identidades partidarias tradicionales, dando lugar a la aparición de nuevos partidos y liderazgos. En América Latina los clivajes son precarios y fluidos, y el mestizaje ha dado lugar a múltiples principios de identificación, sumados a las constantes crisis y rápidos procesos de cambio económico. En este escenario, Casullo nos explica que el populismo funciona electoralmente porque ofrece una división de identidades que es simple y asequible de asimilar e interpelar, en sociedades donde el proceso de vinculación política de la ciudadanía con las fuerzas políticas es una tarea cada vez más difícil de lograr.

Mariana Sendra
Universidad de Salamanca

Bibliografía

- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ostiguy, O. P. y Casullo, M. E. (2017). Left versus Right Populism: Antagonism and the Social Other. *The 67th PSA Annual International Conference*, 10, 1-30. Glasgow: University of Strathclyde.
- Weyland, K. (2017). Populism: A Political-Strategic approach. En C. R. Kaltwasser, P. Taggart, P. O. Espejo, y P. Ostiguy (eds.). *The Oxford Handbook Populism* (vol. 1) (pp. 48-72). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://bit.ly/3qBjQm5>.

JOSU DE MIGUEL BÁRCENA: *Justicia constitucional y secesión. El caso del proceso soberanista catalán*, Madrid, Editorial Reus, 2019, 192 págs.

El libro que aquí comentamos es un interesante trabajo donde se desarrollan contenidos que van más allá de la mera descripción de disposiciones normativas y de las decisiones jurisprudenciales encargadas de interpretarlas. En él se incorporan numerosos acontecimientos políticos, las graves consecuencias jurídicas del coloquialmente conocido como *procés* independentista catalán y un marco teórico para comprender con solvencia el problema territorial español. Junto a estas cuestiones generales, se aborda la coyuntura política mediante un diseño metodológico que pretende encajar el proceso soberanista en una ola populista más amplia cuya neutralización correspondería fundamentalmente al Tribunal Constitucional.

obra plantea que el populismo es, en último término, una consecuencia de la forma en que la política intenta lidiar con la pluralidad social. Tanto en América Latina como en Europa y en Estados Unidos, las sociedades están cada vez más fragmentadas. En Europa se multiplican los clivajes identificatorios y se han erosionado las identidades partidarias tradicionales, dando lugar a la aparición de nuevos partidos y liderazgos. En América Latina los clivajes son precarios y fluidos, y el mestizaje ha dado lugar a múltiples principios de identificación, sumados a las constantes crisis y rápidos procesos de cambio económico. En este escenario, Casullo nos explica que el populismo funciona electoralmente porque ofrece una división de identidades que es simple y asequible de asimilar e interpelar, en sociedades donde el proceso de vinculación política de la ciudadanía con las fuerzas políticas es una tarea cada vez más difícil de lograr.

Mariana Sendra
Universidad de Salamanca

Bibliografía

- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ostiguy, O. P. y Casullo, M. E. (2017). Left versus Right Populism: Antagonism and the Social Other. *The 67th PSA Annual International Conference*, 10, 1-30. Glasgow: University of Strathclyde.
- Weyland, K. (2017). Populism: A Political-Strategic approach. En C. R. Kaltwasser, P. Taggart, P. O. Espejo, y P. Ostiguy (eds.). *The Oxford Handbook Populism* (vol. 1) (pp. 48-72). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://bit.ly/3qBjQm5>.

JOSU DE MIGUEL BÁRCENA: *Justicia constitucional y secesión. El caso del proceso soberanista catalán*, Madrid, Editorial Reus, 2019, 192 págs.

El libro que aquí comentamos es un interesante trabajo donde se desarrollan contenidos que van más allá de la mera descripción de disposiciones normativas y de las decisiones jurisprudenciales encargadas de interpretarlas. En él se incorporan numerosos acontecimientos políticos, las graves consecuencias jurídicas del coloquialmente conocido como *procés* independentista catalán y un marco teórico para comprender con solvencia el problema territorial español. Junto a estas cuestiones generales, se aborda la coyuntura política mediante un diseño metodológico que pretende encajar el proceso soberanista en una ola populista más amplia cuya neutralización correspondería fundamentalmente al Tribunal Constitucional.

La obra se estructura en capítulos breves. El primero de ellos es una introducción donde se abordan los acontecimientos provocados, a partir del año 2012, por un movimiento político nacionalista que terminó en grave crisis política y constitucional. El referido movimiento tenía como misión última la separación del territorio español y la conversión de la comunidad autónoma en un Estado soberano en forma de república. Como remarca el autor, estas reivindicaciones secesionistas «encontraron un terreno fértil en las graves afecciones que viene sufriendo el modelo democrático liberal desde hace décadas» en el ámbito global.

Tras realizar un marco teórico del populismo, se resume brevemente el desarrollo histórico del Estado autonómico. Se destaca el papel trascendental que el Tribunal Constitucional ha jugado, hasta el punto de ser considerado como el actor decisivo en la resolución de conflictos entre Estado y las comunidades autónomas durante décadas. Al explicar las distintas etapas de reformas estatutarias, hace un alto en el camino en el Estatuto de Cataluña. Este fue aprobado en el año 2006 sin consenso entre los grandes partidos nacionales, lo que propició el recurso de inconstitucionalidad y la archiconocida STC 31/2010. El autor explora la *desafección* que la sentencia pudo tener en la clase política, la sociedad civil y los medios de comunicación de signo nacionalista y apunta que el modelo internacional de las reivindicaciones independentistas quizá no era Quebec, sino la vía báltica desarrollada en el marco de la desintegración soviética.

En el segundo capítulo se precisan los diversos usos de los términos y conceptos: secesión, derecho de autodeterminación y derecho a decidir. Para empezar, describe la autodeterminación como fruto de las tesis kantianas de la autonomía individual a un hecho colectivo (Kedourie). En lo que respecta a su vinculación a un proceso constituyente, considera que «nos referimos al conjunto de facultades que disfrutaban distintos sujetos colectivos de acuerdo a los límites y las garantías ofrecidas por el derecho internacional». Desde este punto de vista, se advierte que la autodeterminación va dirigida a pueblos coloniales. No obstante, recuerda la existencia de la cláusula de salvaguardia, interpretadas por la doctrina internacionalista como una vía legítima en caso de denegación explícita del derecho de participación política o cultural del pueblo que reclama la ruptura: a su juicio, los impulsores del *procés* buscaban esta vía de legitimación jurídica internacional, pese a la evidente distorsión del contexto histórico.

En lo que respecta a la secesión, implicaría «el reconocimiento de una facultad colectiva que, cumplidas ciertas exigencias y sin someter en general a una causa a su ejercicio, pretende su accionabilidad a uno de los sujetos territoriales previstos en la Constitución». Repasa la doctrina que establece los presupuestos para incluir el derecho de secesión en un texto constitucional

(Vírgala y Aláez). En cierta manera, esta doctrina opina que constitucionalizándose la secesión, los nacionalismos «verían legitimadas sus pretensiones en la Constitución y se implicarían más en dar un cumplimiento efectivo a sus disposiciones cuando gobiernan». Esa posibilidad se somete a una serie de condiciones procedimentales: la aprobación inicial del Parlamento autonómico para activar la secesión, seguida de un «referéndum vinculante del cuerpo político autonómico» y una reforma constitucional. En los dos primeros casos se «exigirían mayorías más o menos claras y cualitativas» (dos tercios).

Con posterioridad, se hace referencia al derecho a decidir como un ejercicio de autoatribución de soberanía. Cataluña, según esta definición, sería un sujeto político y jurídico soberano que se imputaría un derecho colectivo subjetivo «en atención al principio sustantivo de no-dominación que preserva la capacidad individual y grupal de elección y de autodeterminación (arts. 9 y 10.1 CE), conciliándolo con el límite estructural de la unidad del Estado y la soberanía popular contenido en el art.1.2 CE» (M. Barceló).

El capítulo tercero aborda de manera sintética las decisiones confeccionadas por la justicia constitucional comparada con respecto a una hipotética separación de una parte del territorio: Estados Unidos, Canadá, Italia y Alemania. Con este capítulo se finaliza lo que podríamos considerar primera parte del libro, entrándose a continuación en la cuestión central de la obra: el repaso concreto de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español sobre el *procés* soberanista catalán.

Se comienza así con la conocida jurisprudencia sobre el «derecho a decidir», principalmente con el análisis de las SSTC 103/2008 y 42/2014. La primera decisión, como se sabe, señala la prohibición constitucional del derecho de autodeterminación en el sistema constitucional español y, a partir de una definición tricotómica de la democracia (representativa, directa y participativa), establece una doctrina sobre el referéndum autonómico que irá variando con el tiempo. En efecto, el Alto Tribunal fue limitando desde el punto de vista de las fuentes (ley orgánica) y la reserva material (atribución de soberanía) las diferentes propuestas del Parlamento de Cataluña para ejercer el «derecho a decidir». En gran medida, el autor apunta que el referéndum autonómico, más allá de que fuera querido por el modelo dominante de democracia representativa del constituyente, ha sido la víctima de procesos soberanistas de los nacionalismos periféricos. Por ello, el Tribunal parece finalmente rectificar, evolucionar y permitir las consultas referendarias autonómicas si se prevé en una la ley orgánica del Estado, existe una referencia en el propio estatuto de autonomía correspondiente y la consulta versa sobre materias propias.

En el capítulo quinto se recoge el rechazo para transferir, vía art. 150.2 CE, la autorización para convocar consultas populares mediante referendo del

art.149. 1. 32, «en virtud de su propia naturaleza». En ese punto, el autor analiza la STC 31/2015, que amparó algunas consultas populares no referendarias de tipo sectorial. Sin embargo, se aprovecha de nuevo para recordar la preeminencia de la democracia representativa frente a instrumentos de democracia directa al considerar que las disposiciones —para verificar si proceden a un llamamiento al cuerpo electoral o no— deben «verificar al margen del *nomen iuris* asignado a las consultas reguladas».

En el capítulo sexto se aborda la «transición nacional soberanista» y se analizan las elecciones plebiscitarias del año 2015 en Cataluña que condujeron a una reforma de la LOTC para reforzar las facultades de ejecución del Alto Tribunal. El núcleo de la reforma de la LOTC resultaba polémico, al margen de «algunas cuestiones de menor entidad» (como la aplicación supletoria de la jurisdicción contencioso-administrativa o la posibilidad de que el Tribunal pueda notificar personalmente sus decisiones), porque incrementaba las multas coercitivas y establecía la posible suspensión de cargos públicos en ejecución de sentencias. También son objeto de análisis la Resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña y la decisiva STC 259/2015, en la que se despliega la tradicional asociación entre legitimidad democrática y legitimidad constitucional y se sigue afirmando la total *reformabilidad* de la norma fundamental «porque en España no hay democracia militante». De Miguel Bárcena critica los fundamentos de la vinculación entre el art. 168 CE y la noción de democracia militante, señalando que el Tribunal Constitucional sigue manteniendo una doctrina sobre la fidelidad constitucional poco meditada y por momentos contradictoria con los fundamentos de la democracia constitucional. En esta cuestión, parece ir en sentido contrario de la literatura dominante sobre el tema.

En los capítulos siguientes se analizan con detalle las decisiones del Tribunal Constitucional que se enfrentan a la parte fuerte del *procés*: se trata del momento parlamentario que condujo a la pretendida ruptura con el ordenamiento constitucional y de todas aquellas actuaciones parlamentarias que violentaron gravemente los derechos de las minorías. En la parte final de la obra, más allá de los detalles sobre la aplicación del art. 155 CE —que estaba en vigor en el momento de la realización y publicación del libro y por lo tanto no es objeto de análisis— resultan de interés todos aquellos acontecimientos que el autor considera que impedían que se devolviera «la normalidad institucional». Así las cosas, se razona la posible inconstitucionalidad de la delegación de voto prevista en el art. 93.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (que tiene una innegable actualidad como consecuencia del quehacer parlamentario en el contexto de la pandemia) y se analizan los autos de la investidura fallida de Puigdemont, así como la importante STC 19/2019, que argumenta que las sesiones de investidura no pueden celebrarse sin la presencia del candidato, al producirse una vulneración de los derechos de participación

de los parlamentarios y una ruptura de la praxis deliberativa que permite la presencia física de los protagonistas políticos en las Cámaras.

El epílogo resume el argumento fundamental de la obra: estaríamos ante un movimiento populista de carácter identitario que, propiciando un grave proceso de desobediencia institucional, puso en peligro la Constitución y la convivencia democrática. El Estado, y en particular el Gobierno central, decidieron fiarlo todo a la defensa y al activismo del Tribunal Constitucional, principal garante de la unidad de la nación en circunstancias de crisis. El autor considera que la persistencia argumental en que España no es una democracia militante ha podido tener «un efecto disolvente» en términos de lealtad constitucional. Más allá de estas cuestiones, más o menos polémicas o discutibles, apuesta por la reforma constitucional si se trata de abordar con garantías los problemas territoriales que desde hace dos décadas acucian a España: la supresión de aspectos transitorios del título VIII, la racionalización del sistema a través de la mejora de la cooperación intergubernamental o la profundización del modelo de financiación. Cierra su recomendable obra apuntando que «Constitución y constitucionalismo pueden disociarse si se olvida el carácter ideológico de este último», afirmación que compartimos plenamente.

Amir Al Hasani Maturano
Universidad de las Islas Baleares