



Rev. española de ciencia política

v. 55 (2021)

Artículos

Dual voting and second-order effects in the quasi-simultaneous 2019 Spanish regional and national elections.....p. 13-35

Laura Cabeza, Matthias Scantamburlo

Iran's ballistic missile program and its foreign and security policy towards the United States under the Trump Administration).....p. 37-62

Mohammad Eslami

Colombia y el Acuerdo de Paz con las FARC-EP: entre la paz territorial que no llega y la violencia que no cesa.p. 63-91

Jerónimo Ríos, Julio C. González

Políticas epistémicas y gobernanza. Un análisis comparativo de las regulaciones norteamericana y europea sobre declaraciones de propiedades saludables.....p. 93-117

Noemí Sanz-Merino, José Luis Luján

Notas de investigación

La política social de la cuarta transformación en México. Un balance del primer año de gobierno de López Obrador..... p. 121-142

Manuel I. Martínez Espinoza

Valores bajo presión: estudio preliminar sobre el cambio de valores ante la crisis de la COVID-19 en España..... p. 143-165

Eduarne Bartolomé, Lluís Coromina, Hermann Dülmer

Recensiones

Cambio social en la España del siglo XXI / Juan Jesús González (comp.). Madrid: Alianza Editorial, 2020, 474 pp.....p. 169-173
José A. Olmeda

Nacionalpopulismo: por qué está triunfando y de qué forma es un reto para la democracia / Roger Eatwell y Matthew Goodwin. Barcelona: Península, 2019, 359 pp.p. 175-179
Unai Ahedo

La comunicación política en la era de la mediatización / Antón R. Castromil, María Luisa Humanes y Luis García Tojar (eds.). Salamanca: Comunicación Social. Ediciones y Publicaciones, 2020, 242 pp.....p. 181-185
Ruben Cuéllar Rivero

Dual voting and second-order effects in the quasi-simultaneous 2019 Spanish regional and national elections

*Voto dual y efectos de segundo orden en las elecciones autonómicas
y generales cuasi simultáneas de 2019 en España*

LAURA CABEZA

Universidad de Deusto

MATTHIAS SCANTAMBURLO

Universidad Carlos III de Madrid

Cómo citar/Citation

Cabeza, L. y Scantamburlo, M. (2021). Dual voting and second-order effects in the quasi-simultaneous 2019 Spanish regional and national elections. *Revista Española de Ciencia Política*, 55, 13-35. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.55.01>

Abstract

The 2019 regional elections in Spain were held in a context of political instability and polarization in the country and just 28 days after the national elections. Taking advantage of this unprecedented quasi-simultaneous electoral setting, this article analyzes vote-switching between regional and national elections, both at the aggregate and individual levels. Specifically, it explores whether the 2019 regional elections match the expectations of the second-order election model. The results show that quasi-simultaneity between regional and national elections did not entail a higher level of election congruence. In addition, while most of the predictions of the second-order election model regarding aggregate election results hold for the 2019 regional elections, our findings suggest that dual voting at the individual level does not respond to the logic of the second-order election model but rather to regional political considerations.

Keywords: regional elections, second-order elections, electoral cycle, dual voting, Spain.

Resumen

Las elecciones autonómicas de 2019 en España se celebraron en un contexto de inestabilidad política y polarización en el país y apenas veintiocho días después de las elecciones generales.

Aprovechando este escenario electoral cuasi simultáneo y sin precedentes, este artículo analiza el cambio de voto entre elecciones autonómicas y generales, tanto a nivel agregado como individual. Específicamente, el artículo explora si las elecciones regionales de 2019 cumplen con las expectativas del modelo de elecciones de segundo orden. Los resultados muestran que la cuasi simultaneidad entre las elecciones autonómicas y generales no implicó un mayor nivel de congruencia electoral. Además, si bien la mayoría de las predicciones del modelo de elecciones de segundo orden respecto a los resultados electorales agregados son válidas para las elecciones autonómicas de 2019, nuestros hallazgos sugieren que el voto dual a nivel individual no responde a la lógica del modelo de elecciones de segundo orden, sino más bien a consideraciones políticas regionales.

Palabras clave: elecciones regionales, elecciones de segundo orden, ciclo electoral, voto dual, España.

INTRODUCTION

The 2019 Spanish regional elections were held on Sunday May 26th, in twelve out of the seventeen autonomous communities that make up Spain¹, on the same day as the local and the European elections. They took place against the backdrop of a fragmented and unstable political landscape in the country, and barely one month after a snap general election held on April 28th. This is the first time that regional elections have happened so soon after the national poll in Spain, just 28 days later. In the literature, it is well established that the timing of regional elections in the national political cycle matters: regional voting patterns tend to deviate less from voting patterns in national elections when regional and national elections are held simultaneously (Jeffery and Hough, 2006) or close in time (Schakel, 2013). In addition, regional election outcomes may display more or less “second-order features” depending on the time that has elapsed between national and regional elections.

This article analyzes the degree to which the 2019 Spanish regional elections may be considered second-order contests by analyzing vote-switching between national and regional elections at both the aggregate and individual levels. Specifically, it first focuses on the degree of (dis)similarity between regional and national election results, and then explores why people voted differently in the quasi-simultaneous 2019 regional and national elections. We argue that voters that split their ticket between the regional and the national elections are susceptible to be classified into two groups: (1) those who chose to support different parties because they consider that the two arenas are independent and (2) those who treat regional elections as second-order elections (Liñeira, 2011).

We contribute to the literature in two ways. First, while most empirical studies of the second-order model draw upon the use of aggregate data such as election results,

1. Namely, Aragon, Asturias, Balearic Islands, Canary Islands, Cantabria, Castile and Leon, Castile-La Mancha, Extremadura, Madrid, Murcia, Navarre and La Rioja.

we rely on individual-level data to complement the aggregate-level analysis. Second, previous research has tended to use congruence of the vote between national and regional elections as an indicator of the “nationalization” of regional elections (Pallarés and Keating, 2003). However, similarities in party vote shares in national and regional elections do not necessarily imply the subordination of the former to the latter. Indeed, the overwhelming majority of voters typically support the same party in both regional and national elections and, in our view, they do so either as a result of partisanship or because they prefer similar policies to be implemented at different tiers of government. In this study, we use a different approach by focusing on dual voters; that is, voters that voted differently across the 2019 quasi-simultaneous regional and national elections.

The remaining of this article proceeds as follows. Section 2 introduces the theoretical framework. Section 3 describes the main characteristics of the Spanish regional governments and the context under which the 2019 regional elections were held. Section 4 provides an aggregate-level analysis of congruence between the 2019 national and regional elections and identifies patterns of second-order voting. Section 5 moves forward to an individual-level analysis of dual voting. Section 6 concludes with a discussion of the results.

THEORETICAL FRAMEWORK: SECOND-ORDER ELECTION EFFECTS IN A QUASI-SIMULTANEOUS ELECTORAL SETTING

The nationalization of regional elections is a possible consequence of the temporal proximity between regional and national elections. Regional elections may be more influenced by—and more subordinate to—national politics when they are held simultaneously or close to the general election (Jeffery and Hough, 2006; Schakel, 2013). When regional elections are held at the same time or shortly after or before the national election, we may expect greater media attention focused on the national level. In addition, quasi-simultaneity may reduce the autonomy of the regional branches of state-wide parties, and may facilitate coordinated election campaigns, giving room to a greater presence of national issues and actors in regional campaigns (García Hípola, 2014; Cabeza *et al.*, 2017).

The second-order election model, the dominant approach in the study of regional elections, makes three general predictions about election results (Reif and Schmitt, 1980). The first and most basic prediction of the model refers to voter turnout, which tends to be consistently lower in regional elections than in national ones (Henderson and McEwen, 2010; Schakel and Jeffery, 2013). This is mainly because voters perceive that there is “less at stake” in regional contests. The second prediction of the second-order election model is that national government parties tend to suffer electoral losses in regional elections. This happens because voters often use regional elections as an occasion to express their dissatisfaction with the performance of the national government and to punish the national incumbent party. Finally, the second-order election

model predicts a better electoral performance of small, new and radical parties in elections at the regional level, due to the fact that voters are more likely to cast expressive votes in regional elections. Since these elections are not as important as national ones, people are more prone to voting “with their *hearts* rather than their *heads*” (Marsh, 1998).

Yet, when national and regional elections occur within a few weeks some of these regularities may become more or less pronounced. At the aggregate level, and following the first prediction of the second-order election model, *we expect to find lower levels of voter turnout in the 2019 regional elections compared to the national one*. In this case, the close temporal proximity with national elections may accentuate this specific second-order election effect. When voters are required to vote too often, they could experience fatigue and participation may decline further (Schakel and Dandoy, 2014; Garmann, 2017). Regarding the second prediction, it has been widely noted in the literature that the electoral losses of the national government party in regional elections tend to be stronger at the middle of the national electoral cycle (Reif, 1984; Marsh, 1998; Romanova, 2014). Indeed, national government parties may enjoy a short “honeymoon period” if the second-order election takes place immediately after their electoral success at the national election (Dinkel, 1977; Hix and Marsh, 2007; Jeffery and Hough, 2001; Marsh, 1998; Schmitt and Toygür, 2016). Thus, in the 2019 regional elections, *we do not expect that the national government party (PSOE) loses votes compared to the previous national election, but we expect it to benefit from the “honeymoon” effect*. Finally, quasi-simultaneity may also affect the electoral prospects of small and new political parties at regional elections. Although this kind of parties tend to perform better in second-order elections over the whole national electoral cycle, their gains are greatest around mid-term, when the popularity of the national government party tends to be at its lowest point (Jeffery and Hough, 2001). Thus, at the aggregate level, *we expect that the honeymoon period enjoyed by the national government party will mitigate the electoral gains of small and new parties in the 2019 regional elections*. Before proceeding with the analysis, the next section briefly describes the main characteristics and development of the regional governments and regional elections in Spain.

REGIONAL GOVERNMENT AND REGIONAL ELECTIONS IN SPAIN

For much of its recent history, Spain has been a hyper-centralized state, where territorial diversity was not recognized. The decentralization process began with the transition to democracy after four decades of dictatorship and the proclamation of the Constitution in 1978, which ensured “the right to autonomy of the nationalities and regions” that make up the country (Art. 2). In a relatively short period of time, Spain became a highly decentralized country to the extent of being widely considered a “federation in all but name” (Elazar, 1991: 227; Hueglin and Fenna, 2015: 9). Today, Spain is made up of seventeen regions called Autonomous Communities. Although asymmetry has been a persistent element in the development of the Spanish Statute of

Autonomies, nowadays all regions enjoy a considerable degree of autonomy (Novo *et al.*, 2019). Each region has a single-chamber Parliament, whose members are elected for a four-year term by universal suffrage. Since 1979, there has been a total of 177 regional elections in Spain. Each region has held at least ten elections, but Catalonia leads the ranking with twelve. A few regions, such as Andalusia, Catalonia, Galicia and the Basque Country, have their own electoral calendar. The others hold their elections simultaneously on the same day (horizontal simultaneity), and in concurrence with local elections in all municipalities throughout the country (vertical simultaneity)². Occasionally, local and regional elections have also been held together with the elections to the European Parliament. So far, this has happened only three times: in 1987, 1999 and 2019. Regional and national elections in Spain rarely coincide. Indeed, regional and national elections have been held on the same day on only six occasions: five times in Andalusia (1986, 1996, 2000, 2004 and 2008) and one in the Valencian Community (2019).

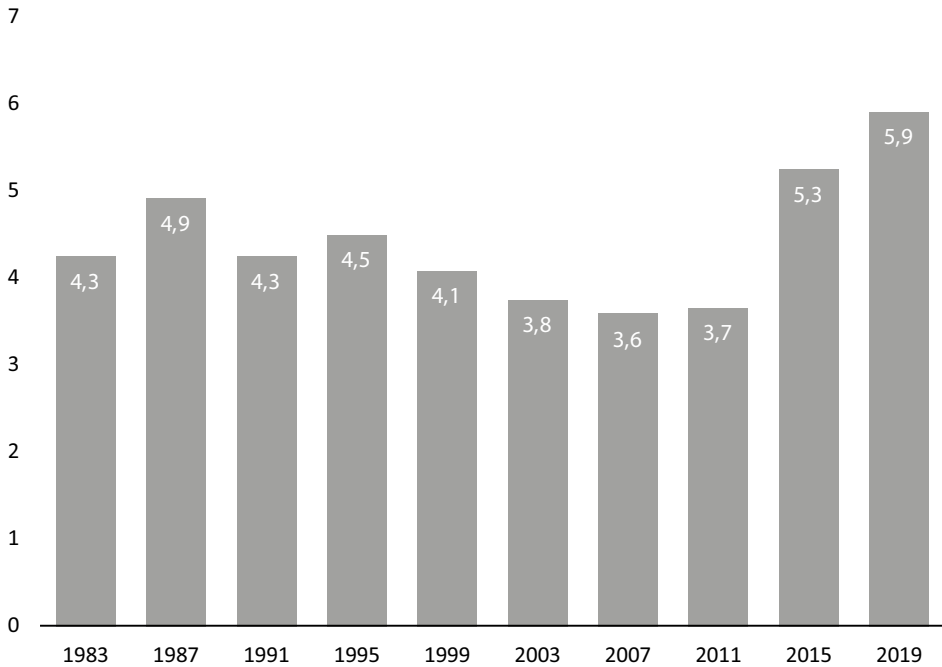
Regional parliaments vary in size from 33 members in La Rioja to 135 members in Catalonia. The number of parties that make it to the regional parliaments also varies greatly between regions (Gómez *et al.*, 2019a). For instance, while in the Canary Islands (1983-1987) or Navarre (1979-1983) as many as nine different parties obtained representation, only two parties won seats in the parliaments of Castile-La Mancha (from 1983 to 1987 and from 1999 to 2015) or Extremadura (from 2007 to 2011). In this regard, the results of the 2019 regional elections analyzed here reflect Spain's increasing political fragmentation: on average, roughly six parties entered regional parliaments, the highest number ever recorded (Figure 1). The most significant consequence of the fragmentation brought about by this new multiparty system is the increasing complexity of the formation of governments. The emergence of new parties in the aftermath of the Great Recession has led to a profound transformation of the Spanish party system at both national (Simón, 2016; Oriols and Cordero, 2016) and regional levels (Gómez and Urquizu, 2015; Rodon and Hierro, 2016; Scantamburlo *et al.*, 2018; Leonisio and Scantamburlo, 2019). Since the beginning of the 1980s, Spanish politics has been dominated by competition between the two big mainstream parties of the center-left and center-right, the People's Party (PP) and the Spanish Socialist Workers' Party (PSOE). This has also been the case in most Spanish regions, albeit the presence and strength of regionally-based parties (Pallarés and Keating, 2003). Spain's two-party system began to shatter in 2014 with the rise of two new parties on the left and center-right, Podemos and Ciudadanos. The emergence of these parties conferred an exceptional character to the 2015 regional elections, which marked the starting point of a new electoral cycle in Spain (Lagares Diez *et al.*, 2019; Scantamburlo 2019). Yet, the newest arrival has been the radical right party Vox, that in December 2018 secured 12 seats in the Andalusian Parliament and five months

2. Regional presidents have the prerogative to call a snap election, but this has happened just once: in the 2019 Valencian regional election.

later entered the national parliament for the first time. These achievements represented the end of Spanish exceptionalism in Europe as a country free from the populist far right (Alonso and Kaltwasser, 2015).

FIGURE 1.

AVERAGE NUMBER OF PARTIES THAT HAVE ENTERED REGIONAL PARLIAMENTS



Note: Average in the regions that hold elections on the same day.

Source: Own elaboration with data from *Archivo histórico electoral*, Argos.

The 2019 regional elections, which are the focus of this article, are characterized by both horizontal simultaneity (twelve regions went to the polls) and vertical simultaneity with other second-order elections (they were held on the same day as the local elections, as well as the elections to the European Parliament). Indeed, because of that concurrence of elections on the same date, many have labelled the election day as a “Super Sunday”³. Both vertical and horizontal simultaneity may have significant implications for election results. On the one hand, turnout tends to increase when regional elections are held concurrently with other elections (Schakel and Dandoy, 2014). On the other hand, second-order effects are more pronounced when regional

3. Spanish socialists aim to consolidate general election win. (2019, May 25). *The Guardian*. Available at: <https://www.theguardian.com/world/2019/may/25/spanish-socialists-aim-to-consolidate-general-election-win>

elections are held on the same date in several subnational units of a country since this gives them nationwide resonance (Schakel and Jeffery, 2013). However, if there is one thing that distinguished the 2019 regional elections, it is their unprecedented close proximity in time with respect to the national election. They were held only 28 days away from the Spanish general election, while the average number of days between regional and national elections in the Spanish ordinary regions is 267. Does the proximity with the national election had consequences for the 2019 election results? The next section explores the effect of this vertical quasi-simultaneity on the level of congruence between national and regional election results, and to what extent the results of the 2019 regional elections fit the predictions of the second-order election model.

AN AGGREGATE-LEVEL ANALYSIS: CONGRUENCE OF THE VOTE AND SECOND-ORDER EFFECTS

Election congruence

According to previous research, vertical and horizontal simultaneity increases the level of congruence between regional and national election results (Schakel, 2013). For the 2019 regional elections, then, we should find the lowest dissimilarity scores in the Spanish democratic history. Not only were these elections held in twelve different regions, but they also took place on the same day as two other second-order elections (local and European elections) and quasi-simultaneously with the national election. One of the most common indicators to measure the level of nationalization of regional elections is the dissimilarity index (Jeffery and Hough, 2003; Pallarés and Keating, 2003). Taking absolute values, this index subtracts the vote shares of a party participating in different elections, subsequently sums them up and divides the sum by two in order to avoid double counting (the loss of one party is the gain of another). Following Schakel (2013) dissimilarity is calculated as follows:

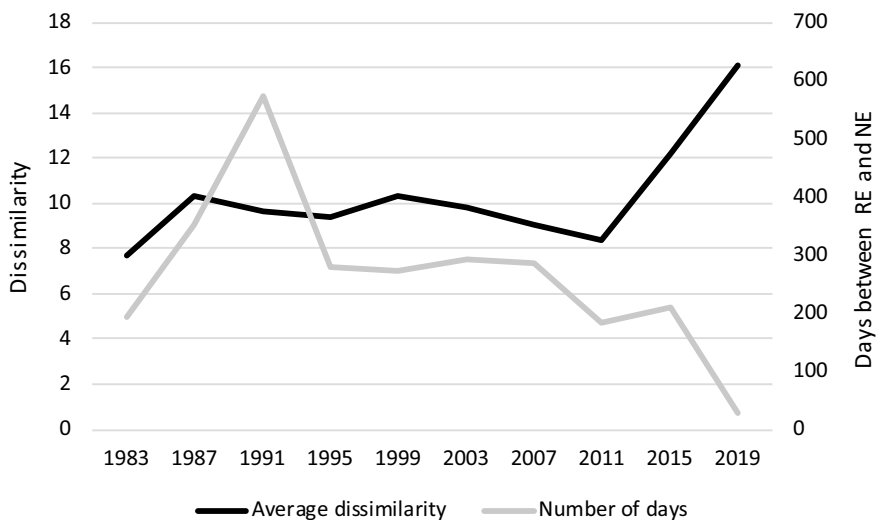
$$Dissimilarity = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n |X_{iN} - X_{iR}|$$

where iN stands for the percentage of the vote won by party i in the national election N and iR stands for the percentage of the vote won by party i in the closest regional election R . Scores may vary from 0 per cent, indicating complete congruence or similarity (i.e. nationalization), to 100 per cent, indicating complete incongruence or dissimilarity (i.e. regionalization). While the index allows different types of analytical combinations with respect to the type of election (national or regional) in conjunction with the territorial unit of analysis (national or regional), what matters for our analysis is the comparison between the national and the regional vote in a given region. Such a combination keeps the regional electorate constant but varies the type of election so that the effects of dual voting are incorporated.

Figure 2 represents the average dissimilarity and number of days between regional and national elections since 1983, when the first round of regional elections took place in the Spanish ordinary regions. Against the predictions of the literature, the temporal proximity to the national elections did not translate to an increase in election congruence in the 2019 regional elections in Spain. Indeed, it is precisely in 2019, when the time that elapsed between the national and regional elections is the shortest, where we can observe the highest score on the dissimilarity index. According to the data in Figure 2, in the case of Spain, the level of election congruence does not seem to depend at all on the proximity or distance between regional and national elections. In fact, dissimilarity has remained virtually constant between 1983 and 2011, despite the variation in the number of days elapsed between national and regional elections.

FIGURE 2.

AVERAGE DISSIMILARITY AND NUMBER OF DAYS BETWEEN REGIONAL AND NATIONAL ELECTION (1983-2019)



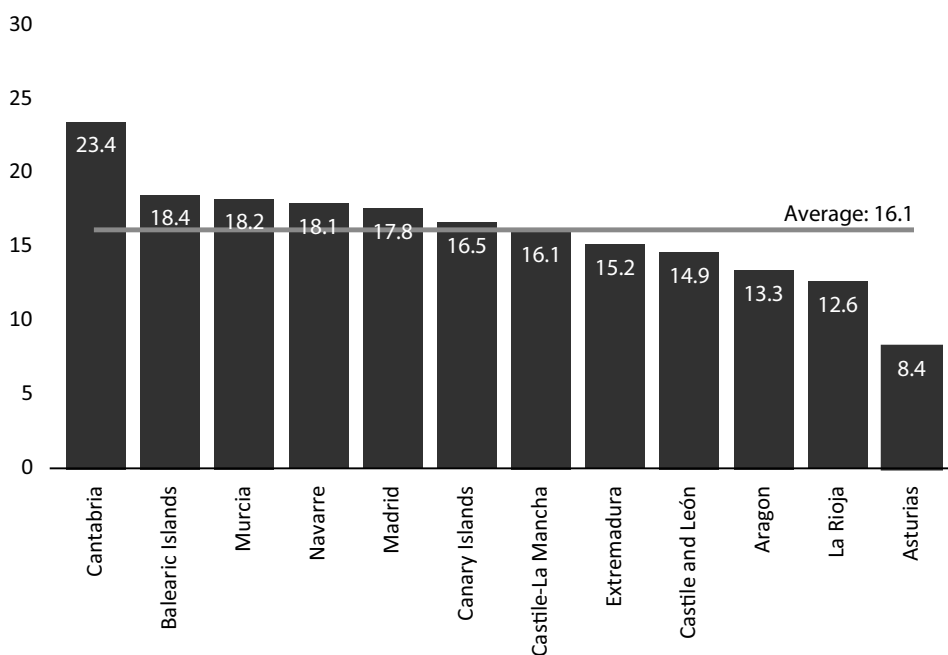
Note: Dissimilarity is measured by an index that ranges from 0 per cent (complete congruence/similarity) to 100 per cent (complete incongruence/dissimilarity). Average in the regions that hold regional elections on the same day.

Source: Own elaboration with data from *Archivo histórico electoral*, Argos.

Figure 3 reports the dissimilarity index in 2019 by region, showing a high level of cross-regional variation in election congruence. This variation is mainly due to the presence and strength of regionalist parties. Regionalist parties are those whose political program is the defense of a distinctive territory within the state; they are all rooted in the center-periphery cleavage and organize exclusively in their peripheral territory (Alonso *et al.*, 2017; Vampa and Scantamburlo, 2020). Since the democratic transition, regions with strong regionalist parties in Spain are characterized by a high degree

of dual voting, whereby sectors of the electorate opt for a regionalist party in regional elections but switch to a state-wide party in national elections (Riba, 2000; Pallarés and Keating, 2003). Looking at Figure 3, those regions at the lower end of the dissimilarity scale (more congruence between regional and national election results) are those without regionalist parties or with weak ones, like La Rioja or Castile and Leon. On the other hand, those regions located above the average (less congruence) are characterized, with few exceptions, by the presence of strong regionalist parties, like in the case of Cantabria or Navarre.

FIGURE 3.
DISSIMILARITY BETWEEN REGIONAL AND NATIONAL ELECTION RESULTS BY REGION (2019)



Note: Dissimilarity is measured by an index that ranges from 0 per cent (complete congruence/similarity) to 100 per cent (complete incongruence/dissimilarity).

Source: Own elaboration with data from *Archivo histórico electoral*, Argos.

The level of congruence between national and regional election results not only depends on the presence and strength of regionalist parties. Conjunctural or region-specific factors also play a role. For instance, Madrid is among the regions with the highest dissimilarity index in 2019 (see Figure 3) but there are no regionalist parties as such. The high score on the dissimilarity index in this case is due to the emergence of the new political platform Más Madrid, which did not participate in the April 2019 national election. On the contrary, despite the presence of relevant regionalist parties, Aragon stands out for its very low score on the dissimilarity index.

The low dissimilarity score in Aragon can be explained by the idiosyncrasy of this region. According to Spanish political scientists, Aragon is the “Spanish Ohio” (Fernández Albertos *et al.*, 2015). Similarly to what happens in United States with the midwestern “swing state”, the first party in Aragon has always been the first party in Spain. Like Ohio, which contains a bit of everything American, Aragon is a kind of Spain in miniature: it combines a large urban center with large rural areas, it has a very similar party system characterized by the presence of mainstream parties and both center-left and center-right regionalist parties, and even reproduces regionalist parties’ weight at national level.

Be that as it may, to look exclusively at differences or similarities between national and regional vote shares is not enough to determine whether regional elections are nationalized or not (Schakel, 2013; Dandoy, 2013). A high score on the dissimilarity index, like the one that we have found for the 2019 regional elections, may be a sign of regional distinctiveness. However, it may equally indicate that the regional vote is driven by national dynamics. Indeed, high dissimilarity can be the result of second-order election effects, such as the lower voter turnout in regional elections (that may change the composition of the electorate) or it can reflect the electoral losses of national government parties in regional elections (voters may switch from national government parties to opposition parties induced by cues that they receive from the national electoral arena). Before moving to the analysis with individual-level data, the second half of this section focus precisely on whether the aggregate-level predictions of the second-order election model hold for the 2019 Spanish regional elections.

Second-order effects

The first prediction of the second-order election model refers to voter turnout, which tends to be consistently lower in regional than in national elections (Henderson and McEwen, 2010; Schakel and Jeffery, 2013). Table 1 compares turnout at the national and regional elections in the 12 respective regions. Except for Navarre, where it was virtually equivalent, we observe that turnout was lower in regional than in national elections; in a few cases, like Balearic Islands and Madrid, more than 10 percentage points lower. This is clearly in line with the second-order election model. Interestingly, although the 2019 Spanish regional elections were held simultaneously with the EP elections, turnout decreased in all the regions compared to the previous regional elections in 2015. In fact, the 2019 regional elections witnessed the lowest voter turnout ever recorded in eight out of the twelve regions. All in all, simultaneity with other second-order elections does not seem to have had a positive impact on voter turnout in the 2019 regional elections. On the contrary, such a low turnout could be the reflection of voter fatigue due to the close proximity to national elections.

The second prediction of the second-order election model is that national government parties tend to lose votes at mid-term, while they may enjoy a short “honeymoon period” if the second-order election takes place immediately after their electoral

TABLE 1.
RESULTS OF THE 2019 NATIONAL AND REGIONAL ELECTIONS

	Turnout		PSOE		PP		Podemos		C's		Vox		Regional*	
	NE	RE	NE	RE	NE	RE	NE	RE	NE	RE	NE	RE	NE	RE
Aragon	75.2	66.2	32	31.1	19.1	21.1	13.7	8.2	20.7	16.8	12.3	6.1	11.4	
Asturias	65.0	55.1	33.5	35.6	18.1	17.7	17.3	11.2	16.9	14.1	11.6	6.5	6.6	
Balearic Is.	65.4	53.9	26.6	28.1	17.0	22.8	18.0	9.8	17.6	10.0	11.4	8.2	7.2	18.1
Canary Is.	62.5	52.5	28.0	29.6	15.6	15.1	15.8	8.8	14.8	7.2	6.6	2.5	16.5	32.2
Cantabria	72.4	65.7	25.4	17.8	21.8	24.3	10.3	3.2	15.2	8.0	11.2	5.1	14.6	38
C.-La Man.	76.6	68.0	32.6	44.5	22.8	28.8	10.2	7.0	17.6	11.5	15.4	7.1		
C. and Leon	72.9	65.8	30.1	35.2	26.3	31.8	10.5	5.1	19.1	15.1	12.4	5.6	2.1	
Extremadura	74.2	69.3	38.4	47.2	21.5	27.7	9.6	7.3	18.1	11.2	10.9	4.8		
La Rioja	73.4	65.9	31.9	39.0	26.7	33.4	11.9	6.7	17.9	11.6	9.1	3.9	1.2	4.7
Madrid	75.5	64.3	27.5	27.4	18.8	22.3	16.3	5.6	21.1	19.5	13.9	8.9	14.8	
Murcia	73.5	64.1	24.9	32.6	23.6	32.5	10.5	5.6	19.7	12.1	18.7	9.5		
Navarre	72.5	72.2	26.0	20.8	29.6	36.9	18.8	4.8			4.9	1.3	19	32.2
Mean	71.6	63.6	29.7	32.4	21.7	26.2	13.6	6.9	18.1	12.5	11.5	5.8	11.7	17.8
Difference	-8.0		2.7		4.5		-6.6		-5.6		-5.7		6.1	

* Aragon: PAR, CHA; Asturias: Foro; Balearic Islands: MES, El Pi; Canary Islands: CC, NC; Cantabria: PRC; Castile and Leon: UPL; La Rioja: PR; Madrid: Más Madrid; Navarre: GeBai, EHBildu.

success at the national election (Dinkel, 1977; Hix and Marsh, 2007; Jeffery and Hough, 2001; Marsh, 1998; Schmitt and Toygür, 2016). The 2019 regional elections took place following an atypical national election in the peak of PSOE's honeymoon period⁴. At the national election in April 2019 the PSOE managed to attract more than two million new voters, a 38 per cent growth over its support in 2016. That a party in office increases its votes to such a magnitude is something relatively exceptional in the recent Western European political landscape. Looking at the PSOE's results in Table 1, the national government party's honeymoon period finds clear confirmation. Just 28 days after its electoral victory at the national election, the PSOE

4. In June 2018, Pedro Sánchez (PSOE) became Spain's new prime minister, thanks to a vote of no confidence—the first to succeed in Spanish democratic history—against Mariano Rajoy (PP). This event was a major achievement for Pedro Sánchez, who saw his popularity skyrocket. Sánchez appointed the cabinet with the highest proportion of female ministers in Europe and implemented a progressive program including measures such as a rise in the minimum wage, an increase in pensions and public employees' wages, and a commitment to exhume the remains of the dictator Francisco Franco (which took place on October 24th 2019). Sánchez's government was the shortest one in the history of Spain. After his budget plan was rejected by the parliament, Sánchez called a snap general election, where the PSOE gained most of the seats.

managed to increase its vote share in all regions but four, displaying an average growth of 2.7 per cent. Interestingly, the major electoral gains of this party are not only observed in the PSOE's regional strongholds, such as Extremadura and Castile-La Mancha, but also in historical strongholds of the PP, like La Rioja, Murcia, and Castile and León. The PSOE's victory is also reflected in government formation as the party secured the presidency in eight regions (compared to five in 2015). In the light of the election results, it seems that the PSOE's regional branches have managed to take advantage of the favorable situation of the party at the national level.

Finally, the third prediction of the second-order election model is that, compared to traditional opposition parties, small and new political parties have brighter electoral prospects in second-order elections (Reif and Schmitt, 1980; Marsh, 1998; Heath *et al.*, 1999). Voters may use second-order elections to express their dissatisfaction with the political establishment by voting for more radical and/or non-mainstream parties. If we look at the vote shares in Table 1, this prediction of the second-order election model is not fulfilled. While the PP increased its aggregate vote share by around 4.5 per cent, all state-wide parties born after the economic crisis lost support compared to the national election held less than one month before. Podemos decreased its aggregate vote share by 6.6 per cent, Ciudadanos by 5.6 per cent, and Vox by 6.8 per cent. For the latter, the loss was particularly severe: in most regions, Vox lost nearly half of the votes it won in the national election, and it failed to gain representation in five out of the twelve regions that hold elections (La Rioja, Navarra, Extremadura, Castile-La Mancha and the Canary Islands).

One plausible explanation for the poor performance of Vox in the 2019 regional elections is linked to the party position on the center-periphery cleavage, which is central to the party's strategy. Paradoxically, Vox participated in the regional elections with the programmatic goal of abolishing regional autonomy and regional parliaments, as stated in its manifesto⁵. It comes as no surprise that 16.1 per cent of the quasi-sentences of the regional election manifesto of Vox are dedicated to the center-periphery dimension, advocating for recentralization (Gómez *et al.*, 2019b). What is more surprising is that issues such as immigration are not even mentioned. There is only one quasi-sentence in Vox's entire regional manifesto against teaching Islam in public schools. Unlike most of the right-wing populist parties in Western Europe, the rise of Vox does not seem to be based on the party's ability to capitalize on anti-immigrant sentiments or disenchantment among the "losers of globalization". On the contrary, Vox draws its support mainly from the wealthiest areas of Spain (Galaup and Sánchez, 2019).

Moreover, as recent research has shown, neither voters' political distrust nor concerns about immigration have played a role in explaining the electoral success of Vox (Turnbull-Dugarte, 2019). The rise of Vox has been mainly a response to the

5. The centralist character of this party is further corroborated by the fact that Vox, unlike all other state-wide parties in Spain, releases a single election manifesto for all regions.

pro-independence movement in Catalonia (Goitia, 2019; Turnbull-Dugarte, 2019; Climent and Montaner, 2020). In fact, Vox voters place Spain's national unity at the top of their list of priorities, as corroborated by data from the post-election survey carried out by the Spanish Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). According to the CIS poll, 59.5 per cent of the voters of Vox state that what is happening in Catalonia has influenced their voting decision in the April 2019 national election. Of these, 40.5 per cent declare that their vote has changed in favor of a party that defends the unity of Spain more and 39.3 per cent that the Catalan situation has led them to vote for the party that could best stop the supporters of independence (CIS Study 3248). Thus, it is highly likely that many of the Vox national supporters, primarily mobilized along the center-periphery cleavage, abstain from voting in regional elections.

AN INDIVIDUAL-LEVEL ANALYSIS: DUAL VOTING IN THE 2019 REGIONAL AND NATIONAL ELECTIONS

Analysis based on aggregate election results are useful to quantify the overall differences between regional and national vote shares. However, only survey data can provide evidence on the real amount and the specific direction of vote-switching at the individual-level. This section uses data from the post-election survey conducted by the Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) after the 2019 Spanish regional and local elections (CIS, 2019). Although the main focus of this survey is on voting behavior at the regional and local elections, respondents were also asked about their vote choice in the April 2019 national election. This allows us to identify the transition between the national and the regional vote for each individual.

According to these data, a large proportion of the electorate voted the same way in the 2019 Spanish national and regional elections. Yet, those who vote differently represent a 23.7 per cent. This is not a negligible amount especially if we consider two things: (1) the short time lapse between the two elections, and (2) the fact that we are analyzing only the ordinary Spanish regions, not the "historic" nations such as Catalonia, the Basque Country and Galicia. In any case, what is relevant to our purpose is to examine whether dual voting respond to the prevalence of a second-order election logic or not. Voters that split their ticket between the regional and the national elections are susceptible to be classified into two groups: those who change their vote because they treat regional elections as second-order elections and those who vote for different parties at different levels because they consider that both arenas are independent (Railings and Thrasher, 1998; Liñeira, 2011). The transitions concerning the first group of voters have been labelled as *SOE vote transitions* and categorized according to the main characteristics of the second-order election model. We include in this category voters who cast their vote in national elections but abstained in regional elections. This phenomenon has been called *differential abstention* (Riba, 2000; Riera, 2011; 2012; Liñeira and Vallès, 2014). A sector of the electorate that turns up at the polls in national but not in regional elections may perceive the latter

as contests where there is “less at stake”. Second, we include those voters who chose a mainstream state-wide party at the national election and changed to a new or a small state-wide party at the regional election. This would be in line with the predictions of the second-order election model: voters are more prone to support these kinds of parties at the regional level because they consider these elections less important than national ones.

Concerning the second group, labelled as *No SOE transitions*, we include electoral transitions that deviate from second-order expectations. To this group of voters pertain those who switched from a state-wide party in the national election to a regionalist party in the regional election. Extensive research has been conducted in Spain analyzing this kind of vote transition, mainly focusing on the Catalan case (Font, 1991; Riba, 2000; Fraile and Pérez-Nievas, 2000; Riera, 2013). According to previous studies, patterns of voting change from state-wide parties at the national level to regionalist parties in regional elections are persistent and would reflect that voters make their vote choices based on level-specific factors (Liñeira, 2011; Liñeira and Muñoz, 2014). We also consider as a *No SOE transition* those vote transitions inversely related to the second-order model. These include voters who abstained at the national level but did cast their vote at the regional one, and those who switched from a new or small party to a mainstream party. While the former may plausibly consider the regional level to be more important, the latter can be conceived as national switchers, i.e. voters who make strategic considerations in their general election vote (Lago and Blais, 2020). Finally, we also include in this group those who voted for a different mainstream party (for instance, PSOE and PP) or a different new party (for instance, VOX and Ciudadanos). This kind of transition is not very frequent, but it clearly reflects the preference of the voter for different parties at different levels.

Table 2 focuses on the people that voted differently and shows the direction of vote change between national and regional elections. The vote transitions that we have theoretically defined as *No SOE transitions* (62.1 per cent) are more frequent than those that we have considered as *SOE transitions* (37.9 per cent). Indeed, many individuals casting their votes for different parties switched from a state-wide party (either mainstream or new) in the national election to a regionalist party in the regional election. This is clearly the most frequent form of dual voting (29.6 per cent), and the most well documented by previous research on the Spanish case (Font, 1991; Riba, 2000; Fraile y Pérez-Nievas, 2000; Liñeira, 2011; Liñeira and Muñoz, 2014). According to this literature, this behavior would be a sign of autonomy between electoral arenas. Many voters prefer different parties in different arenas: a regionalist party in the regional government and a state-wide party at the national level.

Why people vote differently between the 2019 Spanish regional and national elections? Which factors drive SOE and no SOE voting transitions? In order to answer these questions, we proceed to a multivariate analysis. The dependent variable takes on three values: *No vote change* (when the individual voted for the same party or opted for abstention in both the 2019 regional and national elections), *SOE transitions* and

TABLE 2.

VOTE TRANSITIONS FROM NATIONAL TO REGIONAL ELECTIONS

SOE transitions	
From voting to abstention	23,8
From a mainstream party to a new party	14,1
No SOE transitions	
From a mainstream or new party to a regionalist party	29,6
From a new party to a mainstream party	18,3
From abstention to voting	7,3
Two different mainstream or two different new parties	6,9

Source: Own elaboration.

No SOE transitions. We use multinomial logistic regression and set *No vote change* as the baseline group to which the other two outcomes are compared. Standard errors are clustered at the regional level to account for potential correlation of individuals within each region.

We consider in our analysis the three fundamental factors that previous research has shown to be the main predictors of dual voting: national identity, assessments of national government or leaders, and assessments of regional government or leaders (Fraile and Pérez-Nievas, 2000; Liñeira, 2011; Riera, 2013). On the one hand, a predominantly Spanish sense of identity has been associated to the phenomenon of *differential abstention*: those individuals who feel only Spanish or more Spanish than from their region are more likely to participate in national elections but to abstain in elections at the regional level (Fraile and Pérez-Nievas, 2000). Therefore, we expect Spanish identity to be associated with *SOE transitions*. On the other hand, previous research has found that dual voters often share a strong sense of regional identity (Liñeira, 2011). Thus, we expect that regional identity would increase the likelihood of a *No SOE transition*. National identity is measured with the so-called “Linz-Moreno question”, a categorical variable with five values.

Unfortunately, the CIS survey does not contemplate the evaluation of the national government in the questionnaire; but we account for the influence of the national arena by including in our model the evaluation of Pedro Sánchez, who was the Spanish Prime Minister when the 2019 regional elections were held. It is measured by a continuous variable with 10 points, where 1 stands for *very bad* and 10 for *very good*. In order to assess the effect of regional assessments, we include in our model the evaluation of the regional government. The original variable is categorical and ranges from 1 (very good) to 5 (very bad). To facilitate interpretation, we have inverted the order of the scale and grouped the responses into three categories: (1) bad, (2) regular and (3) good. The CIS survey does not ask for the evaluation of regional leaders. As control variables, we include interest in the regional election campaign, level of education and ideology, all of them as categorical variables. Table 3 shows the results of the multinomial logistic regression.

TABLE 3.
MULTINOMIAL LOGISTIC REGRESSION (BASE CATEGORY: NO VOTE CHANGE)

	SOE Transitions		No SOE Transitions	
	Coef.	Robust S.E.	Coef.	Robust S.E.
National Identity (<i>reference category: Equally</i>)				
Only Spanish	0.315 *	0.189	0.030	0.122
More Spanish	-0.444	0.303	-0.250	0.240
More [regional demonym]	0.269	0.205	0.385	0.264
Only [regional demonym]	-0.029	0.428	0.641 **	0.308
Evaluation Spanish Prime Minister	0.039	0.044	-0.026	0.050
Retrospective Evaluation Regional Government (<i>reference category: Neutral</i>)				
Bad	0.084	0.092	-0.090	0.223
Good	-0.387 ***	0.127	0.225 *	0.122
Interest Regional Election Campaign (<i>reference category: Not at all</i>)				
Not very interested	-0.165	0.151	0.176	0.139
Somewhat interested	-0.384 *	0.190	0.447 **	0.209
Very interested	-0.745 **	0.244	0.178	0.230
Education (<i>reference category: No formal education</i>)				
Primary	0.500	0.603	-0.343	0.440
Secondary	0.804	0.496	0.571	0.386
Higher	1.343 ***	0.453	0.948 **	0.447
Ideology (<i>reference category: Centre</i>)				
Left	-0.263	0.252	-0.178	0.331
Centre-left	-0.466 **	0.183	-0.265	0.265
Centre-right	-0.076	0.136	-0.057	0.116
Right	0.109	0.169	-0.347 **	0.149
Undeclared	-0.113	0.244	-0.322 **	0.153
Constant	-2.705 ***	0.459	-2.275 ***	0.536
N	3,678			
Pseudo R-squared	0.032			

* p < 0.10, ** p < 0.05, *** p < 0.01.

Note: Standard Errors are adjusted for 12 clusters in *Region*.

Source: Own elaboration.

The effect of national identity is as expected. Individuals with exclusionist feelings are more likely to cast a dual vote. Specifically, Spanish identity increases the chance of carrying out a *SOE transition*, while those individuals who feel exclusively attached to their region are more likely to carrying out one of the transitions that we have defined as *No SOE transitions*. This is consistent with previous research on dual voting

that points towards the influence of national identity (Liñeira and Muñoz, 2014) and more generally, with previous studies that have found national identity to be a determinant factor to explain whether individuals vote in regional elections based on national or level-specific issues (Cabeza, 2018).

The evaluation of the performance of the regional government also affects voters' dual behavior. A positive retrospective evaluation of the regional government decreases the likelihood of carrying out a *No SOE transition*, while it increases the chance of carrying out a *SOE transition*. However, evaluations of the performance of the Spanish Prime Minister do not affect the likelihood of voting differently in the 2019 national and regional elections. The coefficients of this variable are not statistically significant, either for *SOE transitions* or for *No SOE transitions*. Previous research on the Catalan and the Scottish cases has not found any perceptible impact of the evaluation of the national incumbent on the likelihood of casting a dual vote, either (Liñeira, 2011; Riera, 2013). This not only confirms that voters take regional government performance into account when making voting decisions, but also, and more fundamentally, it shows that dual voters have a substantial autonomy from national considerations (Liñeira, 2011). Dual voting is not due to a bad or a good image of the national incumbent, and, thus, it does not respond to the desire to punish or reward the national government in regional elections.

DISCUSSION

The 2019 regional and national elections in Spain were separated by less than a month. Taking advantage of this unprecedented quasi-simultaneous electoral setting, this article has analyzed the degree to which the 2019 Spanish regional elections may be considered second-order contests, looking at vote-switching between national and regional elections at both the aggregate and individual levels. The contribution to the literature is twofold: on the one hand, it closes an empirical gap by complementing aggregate with individual-level data; on the other hand, it proposes a new approach to the study of second-order election effects by focusing on a subgroup of the electorate, dual voters, and theoretically classifying their different vote transitions into two categories: those who vote differently because they treat regional elections as second-order elections and those who do so because they consider that the two arenas are independent.

At the aggregate level, we have observed an increasing incongruence between regional and national election results since the Great Recession. First, quasi-simultaneity did not translate into an increase in election congruence. On the contrary, it was precisely in 2019, when the time that elapsed between the national and regional elections was the shortest, where we observed the highest score on the dissimilarity index. Differences between party vote shares in regional and national elections were relatively large. Second, we have shown that in the Spanish case, the degree of election (in) congruence does not depend on the proximity or distance between elections at different political levels, but on the presence of regionalist parties. Together with

increasing dissimilarity, we also observed second-order election effects when analyzing election results, with a persistent lower turnout in regional elections compared to national elections, and the increase in vote share for the PSOE, confirming the thesis of the “honeymoon period” of governing parties in temporally close elections. Contrary to the expectations of the second-order election model, however, all smaller and new parties have experienced electoral losses at the regional level compared to their vote share on the national election.

Yet, a quite different picture emerged from the analysis at the individual level. Our findings suggest that most of the dual voting at the individual level does not respond to the logic of the second-order election model but rather to voters’ autonomous considerations of the regional arena. In fact, we found no perceptible impact of the evaluation of the national incumbent on the likelihood of casting a dual vote. In this sense, our multivariate analysis has shown that two main determinants of dual voting: (1) national identity, which increases the likelihood of voting differently across national and regional elections; and (2) the evaluation of the performance of the regional government. These findings gain particular significance given that our analysis has been circumscribed to the regions that have held elections on the same date, the so-called *ordinary* Spanish regions. Even in these regions, that could be considered the most-likely cases for the prevalence of a second-order election vote logic, regional elections are becoming increasingly decoupled from national politics.

References

- Alonso, Sonia, Laura Cabeza and Braulio Gómez. 2017. “Disentangling Peripheral Parties’ Issue Packages in Subnational Elections”, *Comparative European Politics*, 15 (2): 240-263. Available at: <https://doi.org/10.1057/cep.2015.15>.
- Alonso, Sonia and Cristóbal Rovira Kaltwasser. 2015. “Spain: No Country for the Populist Radical Right?”, *South European Society and Politics*, 20 (1): 21-45. Available at: <https://doi.org/10.1080/13608746.2014.985448>
- Cabeza, Laura. 2018. “‘First-Order Thinking’ in Second-Order Contests: A Comparison of Local, Regional and European Elections in Spain”, *Electoral Studies*, 53: 29-38. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2018.03.004>.
- Cabeza, Laura, Braulio Gómez and Sonia Alonso. 2017. “How National Parties Nationalize Regional Elections: The Case of Spain”, *Publius: The Journal of Federalism*, 47 (1): 77-98. Available at: <https://doi.org/10.1093/publius/pjw030>.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). 2019. *Estudio 3253 Postelectoral elecciones autonómicas y municipales 2019*. Madrid.
- Climont, Víctor and Miriam Montaner. 2020. “Los partidos populistas de extrema derecha en España: un análisis sociológico comparado”, *Revista Izquierdas*, 49: 910-931.
- Dandoy, Régis. 2013. “Belgium: Toward a Regionalization of National Elections?”, in Régis Dandoy and Arjan H. Schakel (eds.), *Regional and National Elections in*

- Western Europe: Territoriality of the Vote in Thirteen Countries*. Houndmills: Palgrave Macmillan. Available at: <https://doi.org/10.1057/9781137025449>.
- Dinkel, Reiner. 1977. "Der Zusammenhang zwischen Bundes- und Landtagswahlergebnissen", *Politische Vierteljahresschrift*, 18 (2/3): 348-359.
- Elazar, Daniel J. (ed.). 1991. *Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*. Harlow: Longman Group UK Limited.
- Fernández Albertos, José et al. 2015. *Aragon es nuestro Ohio. Así votan los españoles*. Barcelona: Malpaso Editorial.
- Font, Joan. 1991. "El voto dual en Cataluña: lealtad y transferencia de votos en las elecciones autonómicas", *Revista de Estudios Políticos*, 73: 7-34.
- Fraile, Marta and Santiago Pérez-Nievas. 2000. *Is the Nationalist Vote Really Nationalist? Dual Voting in Catalonia 1980-1999*. Estudio/Working Paper, 2000/147. Madrid: Instituto Juan March.
- Galaup, Laura and Raúl Sánchez. 2019. "La extrema derecha española no capta voto obrero: Vox despunta en los barrios ricos de las grandes ciudades". *elDiario.es*, June 10, 2019. Available at: https://www.eldiario.es/politica/Vox-objetivo-seducir-despunta-ciudades_0_907109825.html.
- García Hípola, Giselle. 2014. *Estrategias de comunicación política en contextos concurrenciales: las campañas electorales de 2008 y 2012 en Andalucía*. Universidad de Granada.
- Garmann, Sebastian. 2017. "Election Frequency, Choice Fatigue, and Voter Turnout", *European Journal of Political Economy*, 47: 19-35. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.ejpolco.2016.12.003>.
- Goitia, Lana. 2019. "Make Spain Great Again". *The Rise of Far-Right Populism in España*. University of North Georgia.
- Gómez, Braulio, Sonia Alonso and Laura Cabeza. 2019a. *Regional Manifestos Project Dataset* (Version 11/2019). Available at: www.regionalmanifestosproject.com.
- Gómez, Braulio, Laura Cabeza and Sonia Alonso. 2019b. *En busca del poder territorial: cuatro décadas de elecciones autonómicas en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Gómez, Braulio and Ignacio Urquizu. 2015. "Political Corruption and the End of two-party system after the May 2015 Spanish Regional Elections", *Regional and Federal Studies*, 25 (4): 379-389. Available at: <https://doi.org/10.1080/13597566.2015.1083013>.
- Heath, Anthony, Iain McLean, Bridget Taylor and John Curtice. 1999. "Between First and Second Order: A Comparison of Voting Behaviour in European and Local Elections in Britain", *European Journal of Political Research*, 35 (3): 389-414. Available at: <https://doi.org/10.1023/A:1006924510899>.
- Henderson, Ailsa and Nicola McEwen. 2010. "A Comparative Analysis of Voter Turnout in Regional Elections", *Electoral Studies*, Special Symposium: Voters and Coalition Governments, 29 (3): 405-16. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2010.03.012>.

- Hix, Simon and Michael Marsh. 2007. "Punishment or Protest? Understanding European Parliament Elections", *Journal of Politics*, 69 (2): 495-510. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2007.00546.x>.
- Hueglin, Thomas O., and Alan Fenna. 2015. *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry*. 2nd edition. Toronto: University of Toronto Press.
- Jeffery, Charlie and Dan Hough. 2001. "The Electoral Cycle and Multi-Level Voting in Germany", *German Politics*, 10 (2): 73-98. Available at: <https://doi.org/10.1080/772713264>.
- Jeffery, Charlie and Dan Hough. 2003. "Regional Elections in Multi-Level Systems", *European Urban and Regional Studies*, 10 (3): 199-212. Available at: <https://doi.org/10.1177/09697764030103002>.
- Jeffery, Charlie and Dan Hough. 2006. "Devolution and Electoral Politics: Where Does the UK Fit In?", in Dan Hough and Charlie Jeffery (eds.), *Devolution and Electoral Politics*. Manchester: Manchester University Press.
- Lagares Diez, Nieves, Carmen Ortega and Pablo Oñate. 2019. "La relevancia de las elecciones autonómicas de 2015 y 2016 en el contexto de un sistema multinivel en crisis", in Nieves Lagares Diez, Carmen Ortega and Pablo Oñate (eds.), *Las elecciones autonómicas de 2015 y 2016*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Lago, Ignacio and André Blais. 2020. "El voto estratégico en las elecciones generales", in Carmen Ortega, Juan Montabes Pereira and Pablo Oñate (eds.), *Sistemas electorales en España: caracterización, efectos, rendimientos y propuestas de reforma*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Leonisio, Rafael and Matthias Scantamburlo. 2019. "La competición política en el País Vasco, 1980-2016. El equilibrio entre la dimensión económica y la nacionalista", in Braulio Gómez, Laura Cabeza and Sonia Alonso (eds.), *En busca del poder territorial. Cuatro décadas de elecciones autonómicas en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Liñeira, Robert. 2011. "Less at Stake' or a Different Game? Regional Elections in Catalonia and Scotland", *Regional and Federal Studies*, 21 (3): 283-303. Available at: <https://doi.org/10.1080/13597566.2011.578790>.
- Liñeira, Robert and Jordi Muñoz. 2014. "Voto dual y abstención diferencial: ¿Quién se comporta de manera diferente en función del tipo de elección?", in Francesc Pallarés (ed.), *Elecciones autonómicas 2009-2012*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Liñeira, Robert and Josep M Vallès. 2014. "Differential Abstention in Catalonia and the Community of Madrid: A Socio-Political Explanation of an Urban Phenomenon", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 146: 69-92. Available at: <https://doi.org/10.5477/cis/reis.146.69>.
- Marsh, Michael. 1998. "Testing the Second-Order Election Model after Four European Elections", *British Journal of Political Science*, 28 (4): 591-607. Available at: <https://doi.org/10.1017/S000712349800026X>.
- Novo, Ainhoa, Sergio Pérez and Jonatan Garcia. 2019. "Building a Federal State: Phases and Moments of Spanish Regional (de)Centralization", *Italian Political*

- Science Review / Rivista Italiana di Scienza Politica*, 49 (3): 263-277. Available at: <https://doi.org/10.1017/ipo.2018.23>.
- Orriols, Lluís and Guillermo Cordero. 2016. "The Breakdown of the Spanish Two-Party System: The Upsurge of Podemos and Ciudadanos in the 2015 General Election", *South European Society and Politics*, 21 (4): 469-492. Available at: <https://doi.org/10.1080/13608746.2016.1198454>.
- Pallarés, Francesc and Michael Keating. 2003. "Multi-Level Electoral Competition. Regional Elections and Party Systems in Spain", *European Urban and Regional Studies*, 10 (3): 239-255. Available at: <https://doi.org/10.1177/09697764030103005>.
- Railings, Colin and Michael Thrasher. 1998. "Split-ticket Voting at the 1997 British General and Local Elections: An Aggregate Analysis", *British Elections and Parties Review*, 8(1):111-134. Available at: <https://doi.org/10.1080/13689889808413008>.
- Reif, Karlheinz. 1984. "National Electoral Cycles and European Elections 1979 and 1984", *Electoral Studies*, 3 (3): 244-255. Available at: [https://doi.org/10.1016/0261-3794\(84\)90005-2](https://doi.org/10.1016/0261-3794(84)90005-2).
- Reif, Karlheinz and Hermann Schmitt. 1980. "Nine Second-Order National Elections. A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results", *European Journal of Political Research*, 8 (1): 3-44. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1980.tb00737.x>.
- Riba, Clara. 2000. "Voto dual y abstención diferencial. Un estudio sobre el comportamiento electoral en Cataluña", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 91: 59-88. Available at: <https://doi.org/10.2307/40184275>.
- Riera, Pedro. 2011. "La abstención diferencial en el País Vasco y Cataluña", *Revista de Estudios Políticos*, 154: 139-173.
- Riera, Pedro. 2012. "La abstención diferencial en la España de las autonomías. Pautas significativas y mecanismos explicativos", *Revista Internacional de Sociología*, 70 (3): 615-642. Available at: <https://doi.org/10.3989/ris.2010.10.07>.
- Riera, Pedro. 2013. "Voting Differently across Electoral Arenas: Empirical Implications from a Decentralized Democracy", *International Political Science Review*, 34 (5): 561-81. Available at: <https://doi.org/10.1177/0192512112467216>.
- Rodon, Toni and María José Hierro. 2016. "Podemos and Ciudadanos Shake up the Spanish Party System: The 2015 Local and Regional Elections", *South European Society and Politics*, 21 (3): 339-357. Available at: <https://doi.org/10.1080/13608746.2016.1151127>.
- Romanova, Valentyna. 2014. "The Principle of Cyclicity of the Second-Order Election Theory for Simultaneous Multi-Level Elections", *Politics*, 34 (2): 161-179. Available at: <https://doi.org/10.1111/1467-9256.12016>.
- Scantamburlo, Matthias. 2019. "Who Represents the Poor? The Corrective Potential of Populism in Spain", *Representation*, 55 (4): 415-434. Available at: <https://doi.org/10.1080/00344893.2019.1669692>.
- Scantamburlo, Matthias, Sonia Alonso and Braulio Gómez. 2018. "Democratic Regeneration in European Peripheral Regions: New Politics for the Territory?",

- West European Politics*, 41 (3): 615-639. Available at: <https://doi.org/10.1080/01402382.2017.1403148>.
- Schakel, Arjan H. 2013. "Congruence Between Regional and National Elections", *Comparative Political Studies*, 46 (5): 631-662. Available at: <https://doi.org/10.1177/0010414011424112>.
- Schakel, Arjan H. and Régis Dandoy. 2014. "Electoral Cycles and Turnout in Multi-level Electoral Systems", *West European Politics*, 37 (3): 605-623. Available at: <https://doi.org/10.1080/01402382.2014.895526>.
- Schakel, Arjan H. and Charlie Jeffery. 2013. "Are Regional Elections Really 'Second-Order' Elections?", *Regional Studies*, 47 (3): 324-341. Available at: <https://doi.org/10.1080/00343404.2012.690069>.
- Schmitt, Hermann and Ilke Toygür. 2016. "European Parliament Elections of May 2014: Driven by National Politics or EU Policy Making?", *Politics and Governance*, 4 (1): 167-181. Available at: <https://doi.org/10.17645/pag.v4i1.464>.
- Simón, Pablo. 2016. "The challenges of the new Spanish multipartism: government formation failure and the 2016 general election", *South European Society and Politics*, 21 (4): 493-517. Available at: <https://doi.org/10.1080/13608746.2016.1268292>.
- Turnbull-Dugarte, Stuart J. 2019. "Explaining the End of Spanish Exceptionalism and Electoral Support for Vox", *Research and Politics*, 6 (2): Online first. Available at: <https://doi.org/10.1177/2053168019851680>.
- Vampa, Davide and Matthias Scantamburlo. 2020. "The 'Alpine Region' and Political Change: Lessons from Bavaria and South Tyrol (1946-2018)", *Regional and Federal Studies*. Online first. Available at: <https://doi.org/10.1080/13597566.2020.1722946>.

Presented for evaluation: October 9th, 2020.

Accepted for publication: January 27th, 2021.

LAURA CABEZA

laura.cabeza@deusto.es

Research Associate at the University of Deusto and coordinator of the "Regional Manifestos Project". She holds a PhD in Political Sciences from the University of Cologne, where she is Associate Member of the Cologne Center for Comparative Politics. Prior to joining the University of Deusto, she was a Max Weber Fellow at the European University Institute (Florence) and worked at the Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA-CSIC). Her research has been published in journals such as *Party Politics*, *Electoral Studies*, *Publius: The Journal of Federalism*, *Regional and Federal Studies* and *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, among others. She has also co-authored numerous book chapters and co-edited a volume titled *En busca del poder territorial: Cuatro décadas de elecciones autonómicas en España*, published by the Centro de Investigaciones Sociológicas.

MATTHIAS SCANTAMBURLO

matthias.scantamburlo@uc3m.es

Postdoctoral researcher at the Universidad Carlos III de Madrid and team member of the “Regional Manifestos Project”. Previously he held research positions at Aston University (Birmingham, United Kingdom) and the University of Deusto (Bilbao, Basque Country). He completed his doctorate in Political Science at the University of Innsbruck (Austria) with a dissertation focusing on regionalist parties and multi-dimensional electoral competition. His major research interests include territorial politics, political parties, and electoral competition in multi-level settings. His research has been published in journals such as *West European Politics, Regional and Federal Studies* and *Representation. Journal of Representative Democracy*, among others. He is co-editor of *Nazioni e Regioni* the Italian journal on nationalism studies.

Iran's ballistic missile program and its foreign and security policy towards the United States under the Trump Administration

El programa de misiles balísticos de Irán y su política exterior y de seguridad hacia los Estados Unidos bajo la Administración Trump

MOHAMMAD ESLAMI

Research Centre for Political Science (CICP), University of Minho (Portugal)

Cómo citar/Citation

Eslami, M. (2021). Iran's ballistic missile program and its foreign and security policy towards the United States under the Trump Administration. *Revista Española de Ciencia Política*, 55, 37-62. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.55.02>

Abstract

Drawing on the Strategic Culture Theory, this article analyzes Iran's evolving ballistic missile program (BMP), by focusing especially on the period of the Trump administration (January 2017-January 2021), including both Iran's Islamic Revolutionary Guard Corps (IRGC) shooting down a US surveillance drone in the Strait of Hormuz in June 2019 and Iran's attack on the US military bases following the assassination of IRGC General Qasem Soleimani, in January 2020. This work demonstrates the increasing reliance on the 'revolutionary', more offensive narrative, which has become additionally reinforced after the assassination of General Qasem Soleimani and Professor Mohsen Fakhrizadeh. This has consolidated the retaliatory aspects in Iran's foreign and security policy, while it has also marginalized moderated actors willing to engage in negotiations with the US.

Keywords: Iran, strategic culture, ballistic missile, JCPOA, Qasem Soleimani, military doctrine

Resumen

Basándose en la teoría de la cultura estratégica, este artículo analiza el programa de misiles balísticos (BMP) en evolución de Irán, centrándose especialmente en el período de la Administración Trump (enero de 2017-enero de 2021), incluidos el derribo de un dron de vigilancia estadounidense en el estrecho de Ormuz por parte del Cuerpo de la Guardia Revolucionaria Islámica de Irán (IRGC) en junio de 2019 y el ataque de Irán a las bases militares estadounidenses tras el asesinato del general del IRGC, Qasem Soleimani, en enero de 2020. Este trabajo

demuestra la creciente confianza en la narrativa revolucionaria más ofensiva, que se ha visto reforzada adicionalmente tras el asesinato del general Qasem Soleimani y del profesor Mohsen Fakhrizadeh. Esto ha consolidado los aspectos de represalia en la política exterior y de seguridad de Irán, al tiempo que ha marginado a los actores moderados dispuestos a entablar negociaciones con Estados Unidos.

Palabras clave: Irán, cultura estratégica, misil balístico, PAIC, Qasem Soleimani, doctrina militar.

INTRODUCTION

The expansion of Iran's missile program after 2005 has contributed to the volatility in the Middle East region. While Iran's military and financial support to Hezbollah and other paramilitary groups fighting Israel has been moving the US toward confrontation with Iran (Perthes, 2010; Pompeo, 2018), Saudi Arabia—Iran's main political rival in the region—received comprehensive support from Donald Trump. What followed were the attacks by Iran-supported Houthis movement in Yemen (including their equipment with missiles and advanced weapons), at airports and Saudi Arabia's and the United Arab Emirates (UAE)'s oil companies. The regional situation exacerbated especially in May 2019, after five oil ships were attacked at the Fujairah port of UAE and a hybrid attack (with missile and military drones) on Aramco—the world's biggest oil company in Saudi Arabia—in September 2019.¹

In addition, Iran's position has become less pro-cooperative following US withdrawal from the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), new sanctions and most importantly, the assassination of General Qasem Soleimani. In mid-2019, Iran declared its intention to breach the 3.67 percent uranium enrichment limit stipulated in the agreement, while it also admitted to have exceeded the negotiated limits on uranium enrichment but did not threaten to reach weapons-grade level. Moreover, following the assassination of Iranian nuclear scientist Professor Mohsen Fakhrizadeh in late 2020, Iran took steps to decrease its commitments under the JCPOA, including the use of new centrifuges, renovation of Arak reactor and the 20 percent uranium enrichment. In this connection, Iran's officials declared that the country “will produce 8-9 kilogram 20 percent Uranium every month”², while it was also stated that the country was ready to enrich the uranium “even above 20 percent, if needed”³.

-
1. The US and Saudi Arabia claimed that the attack was arranged by Iran. However, Iran called it a fake scenario.
 2. Salehi, A. 2021. “Iran will produce 8-9 kilogram 20 percent Uranium monthly”, *Islamic Republic News Agency (Irna)*, January 6th. Available at: <https://www.irna.ir/news/83365317/> (accessed: January 6th, 2021).
 3. Kamalvandi, B. 2021. “Iran will enrich its Uranium even above 20 percent if needed”, *Mehr*. Available at: <https://www.mehrnews.com/> (accessed: January 05th, 2021).

In the meanwhile, the 2020 US presidential election raised high expectations in Iran, especially because of the green light for returning to the negotiation table [for a round of negotiations beyond nuclear program and JCPOA] was shown by Joe Biden, that led to the President Rouhani's statement that "the negotiation's doors are always open" and "if the US repents, we would accept"⁴. This remark provoked a sharp and uncompromising reaction by the Head of Air-Space forces of IRGC, who stated that the missile program is Tehran's "red line" adding that "no one shouldn't even dare to hold negotiation in this regard." He emphasized that "no official is allowed to negotiate about [Iran's] missile capability"⁵. This is one of the most offensive statements articulated by IRGC officials to the government throughout the history of the Islamic revolution in Iran.

Except for the nuclear steps Iran took after the assassination of Soleimani and Fakhrazadeh, the development, testing and employment of long-range ballistic missiles in Iran grew extremely fast. There are only four instances when Iran employed its Ballistic Missile Program (BMP) for the military means after Iran-Iraq war; and all of them occurred during the Trump era, namely: a) the IRGC attack on the ISIS's base and headquarters in the Syrian province of Deir al-Zour in June 2017, in response to the terrorist attack perpetrated by ISIS on Iran's Parliament; b) a retaliatory attack at the ISIS bases in the Eastern Euphrates in Syria in October 2018; c) the shooting down of the largest and most advanced US UCAVs, Global Hawk RQ4, by Iran's air defense system in June 2019; and d) an attack on the two US military bases of Ain Al-Asad and Al-Taji in retaliation for the assassination of IRGC General Qasem Soleimani in January 2020.

This article explores Iran's perspective on its ballistic missile program (BMP), by drawing on the Strategic Culture Theory (SCT) which pays special attention to non-material, internal factors as they shape the state elites' identity as well as the population of the country, thus allowing to understand the reasons behind the course of foreign policies undertaken by individual countries (Gray, 1999). Historical experiences and the unique language associated with the acquisition, production or testing and military employment of ballistic missiles are viewed as "culturally endowed ways" (Kartchner and Johnson, 2009) which define the costs and benefits of a particular decision, creating its own, particular rationality (Eslami and Vieira, 2021). According to Meyer, this "allows to map a corridor of 'normal' or 'probable' behavior of states and integrate them into more comprehensive analyses of strategic choice" (2005: 528).

Against the background of the current state of the art, three individual dimensions of Iran's strategic culture are distinguished here: First, deterrence which draws upon preserving territorial integrity, self-sufficiency and independence. Second,

4. Rouhani, H. 2021. "The doors for negotiations are always open", *Irna*. Available at: <https://www.irna.ir/news/> (accessed: January 05th, 2021)

5. Hajizadeh, A. 2021. "Nobody dares to negotiate on BMP", *Deutsche Welle*. Available at: <https://www.dw.com/fa-af/> (accessed: January 05th, 2021)

fighting global arrogance which includes anti-imperialism, support for the *mostazafin*, and anti-Zionism. And third, skepticism about international cooperation, which produces a *de-facto*-prohibition of any negotiation about BMP. The application of these elements of the Strategic Culture Theory to Iran suggests that several aspects of the history of the country including the role of ancient civilizations and Mongol invasions, identity and religion are often intertwined and mutually reinforcing (Stanley, 2006; Thaler *et al.*, 2010). First of all, contributions highlight Shi'ism as a determining set of norms and values that defines most of its foreign policy (Cain, 2002; Stanley, 2006; Knepper, 2008; Haynes, 2008; Barzegar, 2010). This "trait" is informed by concepts of Islam and the Sharia law, the principles and rules of morality, as well as jurisprudence (Salehian, 2018). Importantly, the later has a number of guidelines about how to use warfare, including the prohibition of mass destruction weapons (Smith, 2012; Eslami and Vieira, 2021). However, another key feature of the Shia religion identified as Iran's strategic culture is deterrence that allows for both, strikes to prevent enemy attacks and a war on the aggressor's soil (Giles, 2003; Taremi, 2014). Contributions have also identified ideology (Strain, 1996; Stanley 2006; Taremi 2014.), in the sense of a very fixed set of views of Iran's leadership (e.g., Iran's representation as a victim of the Western imperialism), as a key component of Iran's strategic culture (Adib-Moghaddam, 2005; Eisenstadt, 2015; Ostovar, 2016; Kinch, 2016).

Contrary to the ongoing research on the strategic culture of other countries (Lantis, 2002; Larsen and Johnson, 2006; Kartchner and Johnson 2009), contributions on Iran have been rare, especially when it comes to its foreign policy after 1979. While there is research applying the SCT on Iran's nuclear program (Cain 2002; Knepper, 2008), SCT-informed analysis of Iran's ballistic missile program is unaccustomed. With an aim to understand how strategic culture has shaped Iran's foreign and security policy towards the US under Trump administration and to establish a link to the vast literature on Iran's foreign policy (Adib-Moghaddam; 2005; Przewczek, 2013; Mazaheri, 2013; Katzman, 2015, 2017; Ansari, 2016), this article analyzes the evolution of Iran's policy towards the BMP; and it does so by drawing on the continuum constituted by two main narratives: the "revolutionary" narrative and "moderation" one (Eslami and Vieira, 2021).

It will be argued that Iran has adopted a more offensive security policy towards the US under the Trump administration. This change is reflected in discourses by Iranian officials. It is important to take into consideration that the revival of the "revolutionary" narrative has established a more direct correspondence between the dominant narrative and Iran's strategic culture, while it has also reinforced the already central role of BMP in the latter (*id.*). It is, thus, important to investigate how the aforementioned shift has taken place. This is precisely the present article's endeavor. While drawing on Iran's official strategic documents including military and defense doctrine, the centerpiece of this contribution is the analysis of 75 official statements delivered during the Trump era (since January 2017 to January 2021), by Iran's high officials including the Supreme Leader and his Senior Advisors, Iran's President,

members of parliament, IRGC officials, the Defense Ministry, the Ministry for Foreign Affairs, Imams of Friday Prayers, individual political, strategists and experts. Official speeches and narratives have been retrieved from official websites, as well as official national and international newspapers.

The paper is structured as follows. The next section presents Iran's military doctrine and the background of Iran's BMP followed by the narrative analysis on the BMP in Iran's strategic culture. The third section focuses on the narratives delivered from 2018 to 2019, including those related to the US withdrawal from the nuclear deal and the shooting down of US drone by IRGC in Persian Gulf. The last section demonstrates the change towards a more offensive approach in Iran's defense and foreign policy, while emphasizing the importance of the assassination of General Soleimani as a new turning point in this policy.

IRAN'S MILITARY DOCTRINE AND ITS BALLISTIC MISSILE PROGRAM

Iran's military doctrine is a fusion of western military concepts with ideological tenets, including martyrdom and revolutionary zeal (McInnis, 2017; Murray and Woods, 2014; Ward, 2005). Since the 1979 revolution, the Iranian military doctrine has evolved and adapted, reflecting the shift of the leadership's threat perceptions and regional political developments (Connell, 2010; Olson, 2016). Since the mid-1980s, Iran has adopted a defensive doctrine characterized by the development of ballistic missiles as a deterrence and defense mainly by irregular forces in asymmetric warfare. In this, Iran has drawn heavily on the lessons learned during its eight-year-long war with Iraq (Murray and Woods, 2014; Eisenstadt, 2015).

While Iran's first attempt to build ballistic missiles and high-level artillery goes back to the Pahlavi era in 1977, the approach to the program changed critically during and after the Iran-Iraq war (1980-1988), known as War of the Cities, when Iran's towns and cities were attacked by missiles, causing a high number of casualties (see table 1). All of Saddam missile strikes took place after Iraq defeats in ground and naval operations. This raised the idea that defending the borders by ground forces is not enough in the war with Iraq since Iraq was invading the depth of the country with long-range missiles. Therefore, the development of BMP with the assistance of Syria, Libya, China and North Korea became critical to Iran⁶. Given the fact that the War of the Cities was largely ignored by the international community, the missile program as part of Iran strategic culture has become intricately connected with the ideas of self-reliance and it is underpinned by distrust towards the West and the US (Taremi, 2014; McInnis, 2017). Since Iraq's attack was aimed at containing Iran's revolution, the 'revolutionary' state foundation has been closely related to the missile program (Adib-Moghaddam, 2006).

6. IRGC Official website, available at: www.Sepahnews.com.

TABLE 1.
IRAQ MISSILE ATTACKS ON IRAN'S DURING THE WAR OF THE CITIES

Date	Attacked cities	Killed	Injured
October 1983	Dezful; Masjed-Soleiman (2)	39	111
November 1983	Masjed-Soleiman; Behbahan; Khorramabad; Andimeshk; Nahavand (5)	96	214
February 1984	Dezful; Mahabad; Islam-Abad; Abadan; Hamidieh; Ramhormoz (5)	207	145
March-April 1985	Tehran; Shiraz; Isfahan; Tabriz; Ilam; Hamedan; Zanzan; Kermanshah (8)	898	3041
January-April 1987	Shiraz; Ahvaz; Tehran; Khorramabad; Isfahan, Qom; Tabriz (7)	469	4461
February 1988	Tehran; Shiraz; Qom; Karaj; Isfahan; Tabriz; Orumieh; Borujerd (8)	627	3900
Total	23 cities	2336	11872

Source: Own elaboration.

Since 1984, Iran's leadership started a systematical investigation into its own missile technology. If after 2003 and the US attack on Iraq, a US invasion became Iran's main threat (Connell, 2010), the threat posed by Israel has always existed in Iran's defense doctrine (Eslami and Vieira, 2021). By 2005, Iran's defense doctrine has been referred to as a "mosaic defense", reflecting an asymmetrical approach by the IRGC and the Army (Artesh), through the mobilization of a large and dispersed militia force to engage in attritional warfare against the invading forces (Olson, 2016), in addition to naval and air-defense capabilities.

Since 2012, the emergence of terrorist groups in the region and insecurity at the borders also affected Iran's military doctrine. The "forward defense" doctrine implies that Iran should fight its enemies outside its borders to prevent insecurity of its soil. Five main aspects show Iran's new offensive approach: proxies, drone and naval warfare (speed boats), BMP and cyber technologies (Yossef, 2019). In addition to direct involvement by the IRGC forces in the war in Syria in support of Bashar Assad's regime since 2012, Iran has expanded its network of military allies beyond Hezbollah in Lebanon (Ahmadian and Mohseni, 2019).

More recently, Iran declared that IRGC "spent 17 billion dollars in the region"⁷ to support its allies, known as *mostazafin* and "neutralize 7 trillion investment of the US against the Muslim nations of the region"⁸. This network approach has involved

7. Naghdi, M. 2021. "Iran spent 17 billion dollars in the region in the past 30 years", *Deutsche Welle*. Available at: <https://www.dw.com/fa-af/> (accessed: January 3rd, 2021).

8. Hajizadeh, A. 2021. "Iran neutralized the result of the 7 trillion investment of the US in the region", *Islamic Republic of Iran National Television*, January 15th, 2021.

forming Shiite groups (from Lebanon, Syria, Iraq, Afghanistan and Pakistan) to fight alongside the IRGC in Syria, supporting Iraq's Mobilization Forces since 2014 in the fight against ISIS, and providing vital military support and advice to the Houthis in Yemen. While the support of *Mustazafin* is considered the "main responsibility of Quds IRGC"⁹, "missile power of Hezbollah and Gaza has been built by Iran's support"¹⁰.

Thus, Iran's BMP has crucial importance to its foreign and defense policy, something that is firmly rooted in Iran's strategic culture. This explains BMPs' connection to Iran's "national pride and the source of legitimacy"¹¹, namely, to the idea of obtaining self-sufficiency at all levels (Eisenstadt, 2011) and the aspiration to demonstrate the accuracy of BMP. In particular, Ayatollah Khamenei's aspiration to produce very accurate missiles has been closely linked to the idea that the killing of non-military innocents is prohibited in Shia (Abdi and Hashemi, 2018). Hence Iran's tendency to publish images and videos of missile strikes, including attacks on ISIS positions and the US drone incident, or the choice of the title for the military exercise at the border of Turkey after the latter's invasion to Syria "One Target, One Shot"¹² proves the importance of weapon accuracy in Iran's strategic culture.

Finally, Iran's BMP and its role in Iran's strategic culture is intertwined with the identification of deterrence, first and foremost, against Israel as the major threat and enemy of Iran, as well against the Zionist lobby influencing international politics, in the so-called "global arrogance". Against this background, Iran's missile capability is a critical means of deterrence: being surrounded by US and Israel military bases makes it necessary for Tehran to improve its military capabilities such as a ballistic missile program to defend itself and make deterrence (Eisenstadt, 2011).

This issue has been essentially reinforced by the recent confrontation between Iran and the US in the region, including the assassination of General Qasem Soleimani and Professor Mohsen Fakhrizadeh; Iran's attack on Ain Al-Assad and Al-Taji military bases in Iraq by Iran; and US provocative military action through the presence of US aircraft-carriers and B52 bombers in the Persian Gulf region. In this line, and along with its political propaganda, Iran has unveiled an advanced ballistic missile called "*Haj Qasem*" with a range of 1800km and the so-called "*Abu-Mahdi*" naval cruise missile with a range of 1000 km. Considering Iranian officials' statements on revenging the assassination of both Soleimani and Fakhrizadeh, celebrated as national

9. Hejazi, M. 2021. "We are responsible for the support of mustazafin", *Deutsche Welle*. Available at: <https://www.dw.com/fa-af/> (accessed: January 3rd, 2021).

10. Hajizadeh, A. 2021. "Missile power of Hezbollah and Gaza is the result of Iran's support", *Deutsche Welle*. Available at: <https://www.dw.com/fa-af/> (accessed: January 3rd, 2021).

11. Ayatollah Khamenei, A. 2017. "Missiles are the source of legitimacy", *Official website*. Retrieves from <http://farsi.khamenei.ir> (accessed : October 21st, 2017).

12. Bob, J. Y. 2019. "Iran launches Turkey border exercise after Erdogan invades Syria", *Jerusalem-Post*, October 11th (available at: <https://www.jpost.com/middle-east/iran-launches-turkey-border-exercise-after-erdogan-invades-syria-604167>).

heroes, further employment of BMP is expectable. A reflection of this was the statement by the General Staff of the Armed Forces Mohammad Hossein Bagheri following the agreement between the United Arab Emirates (UAE) and Israel stating “We consider UAE as the source of instability in the region and from now they will be our legitimate target”¹³.

According to the US Worldwide Threat Assessment issued in February 2016 (Izewicz, 2017), Iran has nowadays the “largest inventory of ballistic missiles in the Middle East” (see table 2). US negotiators hoped that the missile program would be subject to the round of negotiations following the conclusion of the JCPOA, but US withdrawal from JCPOA prevented any further developments. Iran’s authorities have reiterated that its missile program is nonnegotiable (Bahgat, 2019).

TABLE 2.
SOME OF THE IMPORTANT MISSILES OF IRAN

Name	Range (KM)	Type	Weight (KG) (Whole-Warhead)	Length (M)	Fuel
Sejjil	2000	Ballistic-Surface to Surface	23540-650	17.90	Solid
Khorramshahr	2000	Ballistic-Surface to Surface	26000-1800	13	Liquid
Emad	1700	Ballistic-Surface to Surface	17500-750	15.5	Liquid
Ashura	2500	Ballistic-Surface to Surface	NA-750	23	Solid
Qiam	800	Ballistic-Surface to Surface	6250-645	NA	Liquid
Fateh 110	300	Ballistic-Surface to Surface	3670-500	8.9	Solid
Ghadr-F	2000	Ballistic-Surface to Surface	17458-640	15.86	Liquid
Fateh 313	500	Ballistic-Surface to Surface	4500-NA	8.86	Solid
Sumaar	700	Cruise	1210-410	6	Solid
Hormuz	300	Anti-Warship	NA-600	NA	Solid
Ya Ali	700	Air to Surface	670-120	NA	Solid
Persian Gulf	300	Ballistic-Surface to sea	3730-450	8.9	Solid
Hoveizeh	1350	Cruise	NA-NA	6	Solid
Kowsar	20	Cruise	100-30	2.6	Solid
Qader	1500	Cruise	NA-200	7.4	Liquid
Zolfaghar	700	Ballistic-Surface to Surface	4620-450	10.3	Solid
Nasr	35k	Anti-Warship	350-150	3.5	Liquid
Noor	120	Cruise	715-175	6.38	Solid
Ra’ad	350	Anti-Tank	23-12	0.98	Solid

.../...

13. Bagheri, M. 2020. August 15). UAE will be our legitimized target. *Deutsche Welle*. Available at: <https://www.dw.com/fa-af/> (accessed: August 15th 2020.)

.../...

Name	Range (KM)	Type	Weight (KG) (Whole-Warhead)	Length (M)	Fuel
Bavar 373	320	Surface to air	NA-NA	NA	NA
Mersad (Shahin)	45-80	Surface to air	NA-NA	NA	NA
Mersad (Shalamche)	40	Surface to air	637	5.03	NA
Shahab 1	300	Scud-Surface to Surface	5900-950	11.25	Solid
Shahab 2	500	Scud B-Surface to Surface	5900-950	11.25	Solid
Shahab 3	2000	Ballistic-Surface to Surface	15000-670	15	Liquid
Fajr	43	Surface to Surface	407-85	5.2	Liquid
Dezful	1000	Ballistic-Surface to Surface	NA-450	12	Solid
Zelzal 3	210	Ballistic-Surface to Surface	3250-900	3.5	Solid
Arash 4	40	Ballistic-Surface to Surface	NA-NA	2.89	Liquid
Sayyad 1-2	60	Surface to Surface	2320-200	10.84	Hybrid
Zafar	25	Anti-Warship	120-30	2.68	Solid
Zoubin	20	Air to Surface	560-340	3	Solid
Haj Qasem	1800	Ballistic-Surface to Surface	7000-500	11	Solid
Abu Mahdi	1000	Cruise	NA-NA	NA	Solid
Val-fajr	NA	Underwater torpedo	NA-250	NA	Liquid
Hoot	360	Underwater torpedo	2700-210	8.2	Liquid
Test-71	20	Underwater torpedo	1800-205	NA	Liquid

Source: Own elaboration.

NARRATIVE ANALYSIS OF IRAN'S BALLISTIC MISSILE PROGRAM

Generally, Iran's strategic culture creates the room for maneuver for two narratives about Iran's BMP, corresponding to two main currents of thoughts to which Iran's elites adhere, namely the "revolutionary" and the "moderation" ones (Adib-Moghaddam, 2012; Firuzabadi, 2014); each of them with its own specific approach to domestic and international issues (Eslami and Vieira, 2021) and its own interpretation of Iran's history, Shia identity and sense of threat and deterrence.

The "revolutionary" narrative on the BMP is rooted in Iran's revolutionary national identity (Adib-Moghaddam, 2012) and it links together the so-called "issue" and the "international system" narrative (Miskimmon *et al.*, 2014). Thus, the BMP becomes a symbol of "superior counter-discourse" (Adib-Moghaddam, 2012: 278; Ramazani, 2004), while leaving no room for negotiation. This narrative has two important characteristics: firstly, it interprets the deterrent/strategic culture as a necessarily "offensive"/ "essentialist" one; secondly, it is highly skeptical of the international

cooperation and especially of the US (global arrogance); according to this narrative, the BMP has the highest strategic priority, something that demands unambiguous support on the part of Iran's institutions and society.

The "revolutionary narrative" combines a particular discourse of "deterrence" resonating with Iran's strategic culture, with the "offensive" discourse. The *deterrence dimension*, which is related to Iran's strategic culture, is reflected in several discourses. This is the case of the statement by Ahmad Alamal-Hoda, the Imam of Mashhad, conveying that "[b]y having the missile, we do not need a nuclear bomb: a missile strike on the Dimona reactor is enough"¹⁴, or the claim that the US and its allies forces and their presence in the region can be mitigated because "[w]e know how to confront them, with the launch of 500 ballistic missiles at the same time, we are able to destroy all of US forces in the region"¹⁵.

Another statement holds that "[w]e will defend our country when the attack begins, but the aggressive power and the ability of our strike after the start of the war will be devastating and regrettable for aggressors"¹⁶. The "revolutionary" narrative also affirms that "[w]e will not start any war, and the missiles are the means of defense"¹⁷. While the deterrent dimension of the "revolutionary narrative" strongly draws upon the strategic culture, there is an important offensive in it as well, reflected in the idea that "Israel will not exist in the next 25 years"¹⁸, implying Israel's auto-destruction or collapse.

Another reflection of the *offensive dimension* appears in the justification of the range of Iran's ballistic missiles. Accordingly, a self-restriction has been imposed on the range of missiles on the basis of the Shia religion. These limitations have been projected by Hajizadeh, who stated that "the reason we designed the 2000-kilometer missile, it's aimed at targeting our main enemy, the Zionist regime"¹⁹. Moreover, the 'revolutionary narrative' is resolutely against any kind of ideas related to restricting or destroying Iran's BMP, as this is equivalent to the situation of "whenever the US wants, it can attack us"²⁰. This particular discourse strongly draws upon the precedent of Libya. Therefore, the

14. Joffere, T. (2019, July 07). Tehran Imam threatens missile attack on Dimona. *Jerusalem-post*. Available at: <https://m.jpost.com> (accessed: July 7th 2019).

15. Hajizadeh, A. 2021. We know how to confront the US. *Published in national television of Islamic Republic of Iran*. (January 15th 2021).

16. Mousavi, A. (2019, July 14). Iran's offensive power will destroy the enemy. *Mashregh*. Available at: <https://mashreghnews.ir/amp/974990/> (accessed: July 14th 2019).

17. Velayaty, A. 2017. Iran will not start any war. *Rokhdad*. Available at: <https://rokhdad.news/tag/> (accessed: December 21st 2017).

18. Ayatollah Khamenei, A. 2015. Israel will not exist in the next 25 years. *Official-website*. Retrieves from: <http://english.khamenei.ir> (accessed: September 9th 2015).

19. Hajizadeh, A. 2016. Iran has designed the missile with the range of 2000 Km to target Israel. *BBC*.

20. Rahimpur, A. 2018. If we do not make missiles the US will attack us. *Ana*. Available at: <https://ana.ir> (accessed: August 4th 2018).

narrative portrays a negotiation as “poison that kills”²¹, while it is also established that “the range limitation of 2000 km” of Iran’s existing missiles “is not forever”²².

In addition, the “revolutionary narrative” is strongly *skeptical of international cooperation*. Accordingly, this narrative holds that *missiles, not talks*, are Iran’s future. This narrative allows specific actors such as Ebrahim Raeesi to scale up the ‘revolutionary’ content and establish red lines for Iran’s foreign policy. Consequently, “negotiation with the killers of General Soleimani is *haram* (unlawful in Islam), we will meet American terrorists sooner or later for revenge and not negotiation”²³.

The metanarrative of which this particular discourse is part of is the so-called “global arrogance”. Here, the “revolutionary narrative” holds that “the only way for a country to guarantee peace and security”²⁴ is to rely on its own forces and, in case of Iran, on the BMP. This makes Iran’s BMP non-negotiable, what conveys a strong conviction in Iran’s deterrence, a domestically oriented narrative with the message that: “neither a war will happen; nor will we negotiate”²⁵.

Finally, the “revolutionary narrative” attributes a sense of progress and a positive meaning to the missile program as such, thereby reinforcing the central role of missiles in Iran’s strategic culture. This is reflected, for instance, in statements with references to the Palestine military action in Iran’s official discourse, such as “Palestinians use missiles instead of rocks” as “progress”²⁶.

As for the “moderation” narrative, it also resonates with Iran’s strategic culture, maintaining that the BMP is non-negotiable and key to Iran’s deterrence. Iran’s missile program is therefore seen as “one of the most long-lasting policies of the Islamic Republic”²⁷. At the same time, the narrative holds that cooperation is possible and problems can be solved through dialogue and negotiation. This narrative attributes high importance to economic power and the balance between the economic and military dimensions of Iran’s foreign policy.

An illustration of this “moderation narrative” is its critical positioning towards the ballistic missile tests conducted by IRGC since 2015, after the nuclear deal was signed.

21. Ayatollah Khamenei, A. 2019. Negotiation is poison. *Official-website*. Available at: <http://farsi.khamenei.ir> (accessed: May 14th 2019).

22. Hajizadeh, A. (2021, January 03). Range limitations of Iran’s missiles is not forever. *Deutsche Welle*. Available at: <https://www.dw.com/fa-af/> (accessed: January 4th 2021).

23. Raeesi, E. 2020. Negotiation with the killers of General Soleimani is Haram. *Tansim*. Available at: <https://www.tasnimnews.com/fa> (accessed: January 27th 2020).

24. Rahimpur, A. 2018. If Global arrogance finds Iran weak will attach quickly. *Mashregh*. Available at: <https://www.mashreghnews.ir> (accessed: September 29th 2018).

25. Ayatollah Khamenei, A. 2019. Neither a war will happen; nor will we negotiate. *Official-website*. Available at: <http://english.khamenei.ir> (accessed: May 14th 2019).

26. Ayatollah Khamenei, A. 2019. Rockets instead of rocks. *Radio-Farda*. Available at: <https://www.google.pt/amp/s/www.radiofarda.com/amp/30068932.html> (accessed: May 14th 2019).

27. Nobakht, M. 2017. Missiles are one of the most long-lasting policies of Iran. *Azer*. Available at: <http://azenglishnews.com/guney> (accessed: May 17th 2017).

While having missiles for defense and deterrence has been considered important, IRGC had to act with caution while insisting that “everything has its own time”, contrary to the “revolutionary narrative” that holds that there can be no time limitation for developing the most important strategic program of a country; it is rather “now or never”. After the ballistic missile test by IRGC in 2015, the revolutionary narrative has become stronger, conveyed by different political actors, such as Motahari who noticed that “while it is always maintained that conservatism is always bad and it is better to be moderated”²⁸ or Lahouti, for whom “the development will not be achieved by making a wall around the country”²⁹.

The “moderation narrative” is especially concerned with the fact that an excessive emphasis on dissuasion would provoke international actors to impose even more stringent economic sanctions, which would eventually increase tensions, thereby pushing Iran to a more belligerent posture, in which Iran’s friends are rare. In Motahari’s words, “only two friend countries remained for us, Syria and Venezuela”³⁰. At the same time, adherence to the ‘revolutionary narrative’ gives a *carte blanche* to the non-implementation of JCPOA³¹. Accordingly, actors who are engaged in provocative actions (including tested missiles immediately after JCPOA), “effectively preventing the implementation of the nuclear deal”³² bear the consequences of Iran’s unstable economy and new sanctions.

The US withdrawal from JCPOA and the Drone incident (2018-2019)

The US withdrawal from the nuclear deal has influenced Iran’s defense program and, most importantly, its BMP. Trump always criticized Obama for making that “Bad Deal” and paying 150 billion dollars to Iran to develop its ballistic missile program and increase its domination over the region³³. This led to US withdrawal from Iran’s nuclear deal with the aim of making a new “Better Deal” which would

28. Motahari, A. 2018. Missile test after JCPOA and did not let the nuclear deal to be implicated. *Radio-Farda*. Available at: <https://www.radiofarda.com/a/alimotahari-rocket-therevolutionary-guards-/29401360.html> (accessed: July 29th 2018).

29. Lahouti, M. 2019. We cannot make a wall around the country. *Irna*. Available at: <https://www.irna.ir/news/> (accessed: January 22nd 2019).

30. Motahari, A. 2021. Iran has only two friends. *Mashregh*. Available at: <https://mashreghnews.ir/amp/> (accessed: January 1st 2021).

31. Motahari, A. 2018. Missile test after JCPOA was wrong. *Jahan*. Available at: <http://www.jahannews.com> accessed: August 10th 2018).

32. Motahari, A. 2018. Missile test after JCPOA and did not let the nuclear deal to be implicated. *Radio-Farda*. Available at: <https://www.radiofarda.com/a/alimotahari-rocket-therevolutionary-guards-/29401360.html> (accessed: July 29th 2018).

33. Trump, Donald. 2018. “President Donald J. Trump Is Ending United States Participation in an Unacceptable Iran Deal” White House, May 8th. Available at: <https://trumpwhitehouse>.

include Iran's BMP, too (Kroenig, 2018)³⁴. This deal would not only prevent Iran from achieving a nuclear bomb, but it would also limit Iran's BMP, so to preserve the security for Israel and US national interests in the region (*id.*).

The US withdrawal from the nuclear deal increased a sense of mistrust in Iran. That is why even if the "revolutionary narrative" grew already stronger before April 2018, US withdrawal from the JCPOA made the "moderation" narrative disappear almost completely. The skepticism about international cooperation that emerged in Iran after that event is properly projected in Ayatollah Khamenei's statement when he affirmed that "the evil US once again showed that trust to *Great Satan* is wrong"³⁵. In line with this, Mohsen Rezaee, the former head of IRGC stated that "once the US tested our will and we gave them a slap with 19000 centrifuges, this time also we will come back with thousandths of centrifuges and millions of missile; however there will not be any negotiation in the future"³⁶ and the US has to apologize to Iranian nation and come back to the negotiation table³⁷.

The drone incident produced a new extreme variation of the "revolutionary" narrative informed by strategic culture, making that narrative the dominant one. The dominant post-2018 narrative clearly resonates with Iran's strategic culture. Thus, "[o]ur military forces took a clever step and acted on their legal duty, our military forces are ready to defend. Missiles can be deterrence power"³⁸. The narrative echoes in Iran's official discourse, according to which it has been stated that "[o]ur borders are our red line and nobody is allowed to joke with us about our red line"³⁹. In addition, this narrative establishes a strong connection between the current affairs and Iran's past, which is reflected in the recurrent statement that "hit and run is over"⁴⁰. The narrative, therefore, holds that if a country hits us, we will hit back; if they attack, we will attack back; and if they seize, we will seize back. This creates an additional

archives.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-ending-united-states-participation-unacceptable-iran-deal/.

34. See also: Trump, Donald. 2018. "President Donald J. Trump Is Ending United States Participation in an Unacceptable Iran Deal" White House, May 8th. Available at: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-ending-united-states-participation-unacceptable-iran-deal/>.
35. Ayatollah Khamenei, A. 2018. The evil US once again showed that trust to the *Great Satan* *Official-website*. Available at: <http://farsi.khamenei.ir> (accessed: December 9th 2018).
36. Rezaee, M. 2019. The US should not have tested our will again. *Tasnim*. Available at: <https://www.tasnimnews.com/fa> (accessed: February 8th 2019).
37. Rouhani, H. 2019. The US has to apologize Iranian nation and come back to JCPOA. *BBC*.
38. Motahari, A. 2019. Missile can be the deterrence power. *Tabnak*. Available at: <https://www.tabnak.ir/fa/news/906965/> (accessed: June 21st 2019).
39. Hajizadeh, A. 2019. Nobody is allowed to joke with us about our red lines. *Khabar-Online*. Available at: <https://www.khabaronline.ir/amp/1272506/> (accessed: June 22nd 2019).
40. Ayatollah Khamenei, A. 2015. Hit and run is over. *Official-website*. Available at: <http://english.khamenei.ir> (accessed: May 6th 2015).

reinforcement for the position on the missiles as well, allowing the Iranian leader to state: “If something happens, we will not ignore it as before; our response to a missile will be a missile”⁴¹.

Moreover, the dominant post-2018 narrative acquires more and more “revolutionary” characteristics. Accordingly, Iran’s BMP is celebrated as a symbol of Iran’s national identity. President Rouhani demonstrates his appreciation by stating that is ready to “kiss the hand of the defense ministry for making the system and also I kiss the hand of IRGC forces for their effort to defend Iran’s border”⁴².

Still, the dominant narrative increasingly expels the “moderation” one from the narrative space. As such, it helps to convey the idea that “[i]f the US attacks my country, I will not be a political theoretician. I am a fighter who takes weapons to defend the country”⁴³. The discourses of moderation remotely imply that the shooting down of a drone had diplomatic alternatives, are coached in very careful terms and marginal(ized), thus stating that “[o]ne of the dimensions of the legitimacy of Islamic system is defense power and the other one is Diplomacy”⁴⁴.

Thus, there is a tendency towards the “revolutionary” narrative, reinforcing the effect of direct sanctions imposed on Ayatollah Khamenei and Javad Zarif, respectively in June and August 2019, thereby closing all negotiation doors; something that conveys the idea that “[t]he time of this discourse is over”⁴⁵. In the statements related to this step, Iran’s leadership has equated the Iran Air 655 incident to the US constantly belligerent and aggressive policy. In their view,

imposing sanctions on Iran’s Leader and foreign minister means that the US does not want to negotiate. [...] The US, which is so proud of bellicosity, since Vietnam which war it has won so far? Whenever they entered the Persian Gulf, they committed atrocities. The worst of which was the killing of 290 innocent people in an attack on the Islamic Republic Airbus (655) Airlines. [...] UK has blocked our tanker collaborating with the US economic terrorism [...] IRI is responsible for the security of Persian Gulf and as the British tanker was breaking international maritime law, we have blocked it⁴⁶.

41. Rezaee, M. 2019. Our response to the missile will be a missile. *Alef*. Available at: <https://www.google.pt/amp/s/www.alef.ir/news/3980510006.html%3fshow=amp> (accessed: August 2nd 2019).

42. Rouhani, H. 2019. “I kiss the hands off IRGC for making missile power”, *Irna*. Available at: <https://www.irna.ir/news/> (accessed: June 25th, 2019).

43. Ziba-kalam, S. 2019. I am a fighter who takes weapons to defend the country. *Entekhab*. Available at: <https://www.entekhab.ir/fa/news/483414/> (accessed: June 17th 2019).

44. Kavakebian, M. 2019. One of the dimensions of the legitimacy of Islamic system is defense power. *Icana*. Available at: <https://www.icana.ir/Fa/Newsamp/429522/> (accessed: June 17th 2019).

45. Zarif, J. 2019. The US has to stop selling weapons to new Saddams. *Official-website*. Available at: <https://www.mfa.ir/portal/newsview/41789/> (accessed: June 30th 2019).

46. *Id.*

TABLE 3.
NARRATIVE ANALYSIS OF IRANIAN POLITICAL NARRATORS BEFORE AND AFTER THE DRONE INCIDENT

Narratives	Moderation	Revolutionary
Before drone incident	Economy is as important as BMP	BMP is legitimized deterrence
	IRI will never use its missiles	Hit and run is over
	BMP is the most long-lasting policies	Israel has to be destroyed
	BMP prevented implication of JCPOA	A new superpower is born
After drone incident	BMP is national pride and international prestige	Global arrogance fears to attack IRI
	The BMP is unnegotiable	IRI's response to missile attack is a missile attack
	BMP is legitimized deterrence	2000KM range is enough to destroy Israel
	We are kissing IRGC's hand for producing the missiles	An attack to Dimona reactor would be enough
	BMP is national pride and international prestige	IRI's BMP is not only defense

Source: Own elaboration.

Shifting toward a more offensive approach (2020-2021)

The assassination of General Soleimani is considered as an important turning point on Iran's BMP and opened a new chapter in Iran's defense policy. On January 3rd, 2020, General Qasem Soleimani, the chief of Quds IRGC, was assassinated by airstrikes ordered by President Trump on Baghdad international airport. In retaliation, Iran attacked two US military bases in Iraq—Ain Al-Asad and Al-Taji—, which led to their destruction, the loss of warfare and the death of a number of troops portrayed by Iran's media as “an attack on the US hegemony”⁴⁷. Iran's attack represented the first official attack on US military interests since the end of the Second World War.

With the assassination of General Soleimani, the revolutionary narrative surrounding Iran's strategic culture reached its peak. Almost all Iranian officials condemned this act and asked for a ‘decisive revenge’. This was reflected in Ayatollah Khamenei's statement that the “attack on Ain Al-Asad was only a slap given to

47. Ebadi, M. (2021, January 07). Attack on Ain Al-Assad was an attack on the US hegemony. *Borna*. Available at: <http://www.bornanews.ir> (accessed: January 7th 2021). Anonymous. (2020, January 08). Hunting the paper tiger of the US (the first attack on the US after the Second World War. *Tasnim News*. Available at: <https://www.tasnimnews.com/fa>. (accessed: January 8th 202).

Americans”⁴⁸, implying that the retaliation itself was an ongoing process. President Rouhani also condemned the assassination and stated that “the US will not achieve its nefarious goals in the region, and Iran will retort this crime”⁴⁹. Moreover, President Rouhani’s Advisor Ashena threatened the US and stated that “any US strategic mistake will face a massive response which will turn to a full-scale war”⁵⁰. Against this background, any traces of the “moderation” narrative were criticized, even in retrospective. Thus, for example, Hassan Rouhani, Javad Zarif and their administration were criticized for the negotiation with the US and compromising on Iran’s nuclear power, under the rationale that accepting the restrictions on the nuclear program made Iran weaker and now the enemies dare to attack it. That is why it was proposed that “Rouhani and Zarif as well as Larijani must be taken to the court for betraying the country”⁵¹. In addition, the president has been criticized for tying the destiny of the country to the US elections, something that has been considered as an unacceptable act by Iran’s elites. This was viewed as threatening the independency and self-sufficiency of the country. In this connection, President Rouhani claimed that “we are not excited for Biden’s winning but we are so happy for the failure of Trump in the election”⁵².

Joe Biden’s victory at the US 2020 presidential election has raised expectations in Iran, while it has also changed its policy towards its BMP. One of Biden’s most important electoral promises was to go back to JCPOA. Therefore, his green light for negotiating with Iran and lifting the sanctions imposed by Trump came to center of attention in Tehran. Consequently, the economic pressures due to the sanctions especially after the mid-2020, and the hope for the possibility of cooperating with the new Democrat Government in the US, made the moderation narrative feasible again; as it was reflected in Mostafa Tajzadeh’s statement claiming that “missile is good but peoples’ livelihoods are more important, so Iran needs to negotiate with the US again”⁵³. Similarly, President Rouhani stated that: “the doors of the negotiation are always open”⁵⁴. However, some officials from the Biden administration put forward some preconditions for returning to JCPOA, including negotiation on Iran’s BMP.

48. Ayatollah Khamenei, A. (2020, January 04). Attack on Ain Al-Asad was only a slap given to Americans *Official-website*. Available at: <http://english.khamenei.ir> (accessed: January 4th 2020).

49. Rouhani, H. (2020, January 08). The US will not achieve its nefarious goals. *Irna*. Available at: <https://www.irna.ir/news/> (accessed: January 8th 2020).

50. Ashena, H. (2020, September, 16). Any US strategic mistake will face a massive response. *Tansim*. Available at: <https://www.tasnimnews.com/fa> (accessed: September 16th 2020).

51. Abbasi, H. (2020, March 23). Rouhani and Zarif as well as Larijani must be taken to court Available at: <https://film.tebyan.net/film/319941/> (accessed: March 23rd 2020).

52. Rouhani, H. (2020, December 16). We are not excited for Biden’s winning but we are so happy for the failure of Trump. *Isna*. Available at: <https://www.isna.ir/news/> (accessed: December 16th 2020).

53. Tajzadeh, M. 2020 missile is good but peoples’ livelihoods are more important. *Mashregh*. Available at: <https://www.mashreghnews.ir/news> (accessed: June 16th 2020).

54. Rouhani, H. 2021. The door for negotiation is Always open. *BBC*.

This prompted Iran's foreign minister to state that "Iran will never negotiate on JCPOA again"⁵⁵, as a result of what the project of a nuclear deal has been closed forever.

The assassination of Professor Mohsen Fakhrizadeh —the mastermind of Iran's nuclear and missile industries on November 27th 2020 raised the idea among Iranian elites that both killings were the "result of negotiation with the US"⁵⁶. In this vein, "putting concrete in the heart of the Arak reactor is the reason why the US dares to kill our heroes"⁵⁷. Eventually, the nuclear deal and accepting a compromise with the US were viewed as decreasing Iran's deterrence power. After the assassination of Fakhrizadeh, the importance of pursuing Iran's nuclear program has been reflected in the statements of several officials stating that "the enemy cannot stop our nuclear program with the terror of our scientists"⁵⁸.

The assassination of these two Iranian representatives changed the orientations of Iran's missile policy. Soleimani's assassination consolidated the retaliatory aspect of Iran's missile program. Although retaliation as a fundamental principle has always existed in Iran's military policy, such an emphasis on it, especially in connection with the BMP, was rare. The necessity of retaliation has been reflected in the Supreme Leader's statement that "attack on Ain Al-Assad was not our revenge they [US] have to always be waiting for it"⁵⁹ and "I promise to take the revenge of General Soleimani"⁶⁰. This also conveys the message that "Iran will have a decisive and destructive response for any strategic mistake of the enemy"⁶¹. The issue of retaliation has come to the center of attention with the assassination of Fakhrizadeh. In this vein, "those who committed this heinous act must know that a hard revenge awaits them"⁶² and "We will descend like lightning on the murderers of the Dr. Fakhrizadeh and we will regret them"⁶³.

55. Zarif, J. 2020. JCPOA is a closed project. Euro-news. Available at: <https://www.euronews.com/fa/> (accessed: December 3rd 2020).

56. Naghdi, M. 2020. The terror of Soleimani is the result of negotiation with the US. *Isna*. Available at: <https://www.isna.ir/news/> (accessed: January 27th 2020).

57. Raefi-pour, A. 2021. JCPOA and closing Arak reactor led to Soleimani's assassination. *Aparat*. Available at: <https://www.aparat.com/> (accessed: January 11th 2021).

58. Amouei, A. 2020. The enemy cannot stop our nuclear program with the terror of our scientists. *Mashregh news*. Available at: <https://mashreghnews.ir/amp/> (accessed: November 28th 2020).

59. Ayatollah Khamenei, A. 2020. Attack on Ain Al-Assad was not our revenge. *Official-website*. Available at: <http://english.khamenei.ir> (accessed: January 5th 2020)

60. Ghaani, E. (2021, January 03). I promise to take the revenge of General Soleimani. *BBC*.

61. Salami, H. (2021, January 03). Iran will give a firm and decisive response to the enemy. *Tabnak*. Available at: <https://www.tabnak.ir/fa/news> (accessed: January 3rd 2021).

62. Bagheri, M. 2020. The proprietors of this heinous act must know that a hard revenge awaits them. *Deutsche Welle*. Available at: <https://www.dw.com/fa-af/> (accessed: November 28th 2020).

63. Dehghan, H. 2020. We will descend like lightning on the murderers of Fakhrizadeh. *Tansim*. Available at: <https://www.tasnimnews.com/fa>. (accessed: November 28th 2020).

The assassination of Fakhrizadeh had a serious influence on Iran's international cooperation, too. In late 2020, the Iranian Parliament approved two provocative laws related to the country's security policy. The first one obliges Iran's government to take some nuclear steps including the enrichment of 20 percent and adding 1000 new centrifuges to the circle of enrichment. Moreover, this law forces the government to withdraw from the JCPOA and the Nonproliferation Treaty (NPT) and "fire the inspectors of IAEA if other parties of the agreement do not perform their duties"⁶⁴. This issue was faced with Zarif's reaction, who stated that "we are against the plan of the Parliament to withdraw from the JCPOA and NPT, but we have to implement it"⁶⁵. As for the second law, it committed the Government and Armed Forces "to make a comprehensive plan to destroy Israel by the end of 2040"⁶⁶.

Offensive strategic actions after the assassination of Fakhrizadeh were not limited to the parliament and government. The judiciary power "put a red alarm in Interpol for Donald Trump"⁶⁷ and forty seven other actors who were responsible for the assassination of Soleimani and Fakhrizadeh. The Iranian Army held its biggest drone exercise in its history. Accordingly, the Deputy Commander of the army claimed that "Iran is a Drone superpower"⁶⁸. In addition, the IRGC released a new underground missile city in the South of Iran, which is related to IRGC Navy forces. In this regard, the Head of IRGC stated that "this is only one of the several underground missile bases, and we are ready to nip any possible threat in bud"⁶⁹. Moreover, during a military exercise only a few days before Joe Biden's inauguration as US President, Iran launched a long-range missile to a warship replica in the Indian Ocean, while the target was "only 100 miles away from the US warships (USS Nimitz) and 20 miles away from a trade ship"⁷⁰. This implies that, regardless of the possibility for international cooperation or further negotiations with the world's powers, the BMP remains the main defense strategy. Therefore, there is no possibility for the negotiation on Iran's missile program, what has deterred all possible attacks on the country

64. Ghalibaf, M. 2020 Iran will quit NPT. *Deutsche Welle*. Available at: <https://www.dw.com/fa-af/> (accessed: December 2nd 2020).

65. Zarif, J. 2020. We are against the plan of parliament to withdraw from the JCPOA and NPT. *Euro-news*. Available at: <https://www.euronews.com/fa/> (accessed: December 3rd 2020).

66. Maleki, V. 2021. A plan to destroy Israel by the end of 2040. *Mehr*. Available at: <https://www.mehrnews.com/> (accessed: January 1st 2021).

67. Esmaeeli, G. 2021. Iran put a red alarm for Donald Trump. *Euro-news*. Available at: <https://www.euronews.com/fa/> (accessed: January 4th 2021).

68. Dadras, M. 2021. Iran is a Drone superpower. *Mehr*. Available at: <https://www.mehrnews.com/> (accessed: January 8th 2021).

69. Salami, H. 2021. We are ready to nip any possible threat in bud. *Tabnak*. Available at: <https://www.tabnak.ir/fa/news> (accessed: January 3rd 2021).

70. Tomlinson, L. 2021. Iranian missiles land within 20 miles of ship, 100 miles from the Nimitz strike group in Indian Ocean. *Fox News*. Available at: <https://www.foxnews.com/world/irani-an-missiles-100-miles-nimitz-strike-group-indian-ocean> (accessed: January 16th 2021).

TABLE 4.
IRAN'S SHIFTING NARRATIVES (2020- EARLY 2021)

Turning Points	Revolutionary Narrative	Moderation Narrative
Soleimani's Assassination	A slap was given to the US (attack on Ain Al-Asad)	The US will not achieve its nefarious goals
	An attack on the US hegemony	Negotiation with the killers of Soleimani is meaningless
	We will meet the US for revenge and not negotiation	Development of BMP is strongly continuing
	Israel has to be destroyed	Iran will take the revenge of its heroes
The US 2020s election	UAE is our legitimized target	We cannot make a wall around the country
	The main revenge is still in process	The US must come back to diplomacy
	Negotiation with the killers of Soleimani is forbidden	The doors for the negotiation are always open
	The negotiation is forbidden (red-line)	If the US apologize and repents we will accept
Fakhrizadeh's Assassination	Iran will destroy Israel by 2040	Nuclear program won't stop with terror of scientists
	We will descend like lightning on the enemies	We will retaliate in an appropriate time
	Iran will kick the IAEAs inspectors out of the country	Iran will keep cooperating with the IAEA
	Who dares to negotiate about BMP?	Iran defeats the US in diplomacy once again
	Rouhani and Zarif must be taken to the court for JCPOA	We are against withdrawal from NPT and JCPOA

Source: Own elaboration.

after the Iran-Iraq war. In this regard, while showing the capability of Iran's BMP for the destruction of US warships, the IRGC's officials conveyed the message that "destroying aircraft-carriers and warships using long-range BMP is one of Iran's defense strategies"⁷¹.

While Iran's strategic culture has always followed deterrence and self-sufficiency as two main principles, the assassination of Soleimani and Fakhrizadeh as the flag-bearers

71. Salami, H. 2021. Destroying aircraft-carriers and warships using long-range BMP is one of Iran's defense strategies. *donya-e-eqtasad*. Available at: <https://donya-e-eqtasad.com/> (accessed: January 18th 2021).

of Iran's deterrence and self-sufficiency is considered as a great loss for Iran. This consolidates the offensive dimensions of Iran's BMP and puts an absolute prohibition on any kind of negotiations with the US. This way, Iran "will never participate in a negotiation which limits its security and defense capabilities"⁷² and "we are not waiting for the US to be back to JCPOA, but we are in a hurry to lift the sanctions"⁷³. The prohibition of negotiation with the US has even been reflected in the narratives used by the officials who are known as moderated actors. In this way, "negotiation with the murderers of Soleimani is meaningless"⁷⁴ and "negotiation with the killers of Soleimani is forbidden"⁷⁵.

The domination of revolutionary narratives in Iran's strategic culture—which emphasizes the prohibition of negotiation, the development of nuclear program, the expansion of ballistic missiles and the planning for the destruction of Israel—reached its peak in the last days of the Trump administration. In this vein, the Secretary of State Mike Pompeo claimed that all sensitive positions of Iran are occupied by hard-liners and "you will have a better chance to find a unicorn in Iran" than a moderated actor⁷⁶.

CONCLUSIONS

The question guiding the present investigation was how does strategic culture contribute to our understanding of Iran's foreign and security policy towards the US under the Trump administration?

In this contribution, it has been argued that Iran's strategic culture has shaped Iran's foreign and defense policy, thereby "unpacking" the black box of Iran's foreign policy. This way, I have demonstrated that Iran's strategic culture is rooted in a particular historical political and geopolitical context which is shaped by two major principle: On the one hand, Iran's policy towards BMP is intertwined with the historical precedent of vulnerability, during a eight years period (1980-1988) when Iran was attacked by missiles. Being surrounded by US military bases and perceiving a serious, constant and imminent threat from Israel and the US, the feeling of vulnerability that informs Iran's strategic culture nowadays is additionally reinforced by the fact that Iran has antiquated

72. Raeesi, E. 2021. We will never participate in a negotiation which limits its security and defense capabilities. *BBC*.

73. Ayatollah Khamenei, A. 2021. We are not waiting for the US to be back to JCPOA. *Official-website*. Available at: <http://english.khamenei.ir> (accessed: January 8th 2021).

74. Motahari, A. 2020. "Negotiation with the murderers of Soleimani is meaningless", *Isna*. Available at: <https://www.isna.ir/news> (accessed: June 6th, 2020).

75. Mousavi, A. 2020. Negotiation with the killers of Soleimani is forbidden. *Sobheno*. Available at: <https://www.sobhenonews.com/> (accessed: June 8th 2020).

76. Pompeo, M. 2021. "You will have a better chance to find a unicorn in Iran than a moderated actor". *Twitter*.

air forces which IRI cannot modernize due to extensive sanctions which prevents the country from buying aircrafts. Consequently, Iranian leadership's main concern is inevitably directed to create a powerful defense system, capable of defending its territory and deterring a "New Saddam Hussein" from an attack on Iran. On the other hand, US interference in Middle East countries and the occupation of Palestine territory by Israel are viewed as expressions of "global arrogance", which the Islamic Republic of Iran needs to confront by any diplomatic or, if necessary, military tools.

The present article has also demonstrated a change in narratives on the BMP in Iran. While Iran's defensive strategic culture has been traditionally supported by a mixture of both "revolutionary" ("Israel must be destroyed") and "moderation" (Missile power not for use) narratives, the present analysis suggests that a narrative shift is taking place since the US withdrawal from JCPOA. This shift towards a more offensive approach consolidated with the downing of the US drone and has reached to its peak due to assassination of General Soleimani. This murder also turned retaliation into a new principle in Iran's strategic culture and military doctrine.

Prior to 2017, a strong narrative had been promoted by Iranian moderated actors conveying criticism of the BMP. This narrative maintained that, although defense, security and deterrence had been very important, economic issues had to be taken more seriously. Based on this 'moderation' narrative, international cooperation oriented towards the resolution of Iran's economic problems was Iran's main priority, therefore outweighing other issues and portraying negotiation as the best method for Iran's international engagement and cooperation. On the other hand, the "revolutionary" narrative has viewed any systematic international cooperation with the West as a big strategic mistake that would inevitably lead to the destruction of the country. According to the "revolutionary" narrative, a strong defense power is the utmost priority of a country that is fighting for its survival.

Based on the present analysis, the "revolutionary" narrative after the drone incident, seizing British tankers and assassination of General Soleimani has grown stronger and supported by more actors. The shift towards revolutionary narratives was significant to the extent that even critical events such as the incident with the Ukrainian flight that caused 176 casualties could not revive the "moderation" narrative. It can be concluded that Iran's nowadays strategic culture has become offensive and supported by the "revolutionary" offensive narrative. This is reflected in IRGC statements and Iran's military doctrine. This claim can be proven by IRGC officials announcing that Iran's military doctrine has changed from a defensive approach to a defensive-offensive one.

References

- Abdi, Hossein and Mohammad Hashemi. 2018. "Analyzing the concept of weapons of mass destruction and their adaptation to the Islamic point of view, with emphasis on the views of the Supreme Leader of Imam Khamenei", *Political Quarterly*, 48 (3): 709-732. Available at: <https://dx.doi.org/10.22059/jpq.2018.207307.1006804>.

- Adib-Moghaddam, Arshin. 2005. "Islamic utopian romanticism and the foreign policy culture of Iran", *Critique: Critical Middle Eastern Studies*, 14 (3): 265-292. Available at: <https://doi.org/10.1080/10669920500280623>.
- Adib-Moghaddam, Arshin. 2006. *The international politics of the Persian Gulf: a cultural genealogy*. London and New York: Routledge. Available at: <https://doi.org/10.4324/9780203965320>.
- Adib-Moghaddam, Arshin. 2012. "What is Radicalism? Power and Resistance in Iran", *Middle East Critique*, 21 (3): 271-290. Available at: <https://doi.org/10.1080/19436149.2012.717800>.
- Ahmadian, Hassan and Payam Mohseni. 2019. "Iran's Syria strategy: the evolution of deterrence", *International Affairs*, 95 (2): 341-364. Available at: <https://doi.org/10.1093/ia/iyy271>.
- Bahgat, Gawdat. 2019. "Iran's Ballistic-Missile and Space Program: An Assessment", *Middle East Policy*, 26 (1): 31-48. Available at: <https://doi.org/10.1111/mepo.12398>.
- Barzegar, Keyhan. 2010. "Iran's foreign policy strategy after Saddam", *The Washington Quarterly*, 33 (1): 173-189. Available at: <https://doi.org/10.1080/016366600903430665>.
- Cain, Anthony C. 2002. *Iran's Strategic Culture and Weapons of Mass Destruction*. Alabama: Air University Press.
- Connell, Michael. 2010. "Iran's Military Doctrine", *The Iran Primer*. Washington: US Institute of Peace. Available at: <https://cutt.ly/jzDaxLk>.
- Eisenstadt, Michael. 2011. *The Strategic Culture of the Islamic Republic of Iran: Operational and Policy Implications*. MES Monographs, 1. Middle East Studies, Marine Corps University.
- Eisenstadt, Michael. 2015. *The strategic culture of the Islamic Republic of Iran: religion, expediency, and soft power in an era of disruptive change*. Washington Institute for Near East Policy. Available at: <https://cutt.ly/9zDaIm1>.
- Eslami, Mohammad and Alena V. G. Vieira. 2021. "Iran's strategic culture: the 'revolutionary' and 'moderation' narratives on the ballistic missile programme", *Third World Quarterly*, 42 (2): 312-328. Available at: <https://dx.doi.org/10.1080/01436597.2020.1813562>.
- Firuzabadi, Seyyed J. 2014. "Moderation discourse in the foreign policy of the Islamic Republic of Iran", *Strategic Policy Research*, 5 (19): 43-73 (published in Persian).
- Giles, Gregory F. 2003. "The crucible of radical Islam: Iran's leaders and strategic culture". In Barry R. Schneider and Jerrold M. Post (eds.), *Know Thy Enemy: Profiles of Adversary Leaders and Their Strategic Cultures*. Alabama: USAF Counter Proliferation Center.
- Gray, Colin. S. 1999. "Strategic culture as context: the first generation of theory strikes back", *Review of International Studies*, 25 (1): 49-69.
- Haynes, Jeffery. 2008. "Religion and foreign policy making in the USA, India and Iran: towards a research agenda", *Third World Quarterly*, 29 (1): 143-165. Available at: <https://doi.org/10.1080/01436590701739668>.
- Izewicz, Paula. 2017. *Iran's Ballistic Missile Program: Its Status and the Way Forward*. Non-Proliferation Paper, no. 57. SIPRI EU Non-Proliferation Consortium.

- Kartchner, Kerry and Jennie Johnson. 2009. *Strategic culture and weapons of mass destruction: culturally based insights into comparative national security policymaking*. London: Palgrave Macmillan.
- Katzman, Kenneth. 2015. *Iran's foreign policy*. Library of Congress, Congressional Research Service. Available at: <https://cutt.ly/XzDsp23>.
- Katzman, Kenneth. 2017. *Iran's Foreign and Defense Policies*. Library of Congress, Congressional Research Service. Available at: <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/AD1027350.pdf>.
- Kinch, Penelope. 2016. *The US-Iran Relationship: The Impact of Political Identity on Foreign Policy*. London: Bloomsbury Publishing. Available at: <https://doi.org/10.5040/9781350989368>.
- Knepper, Jennifer. 2008. "Nuclear Weapons and Iranian strategic culture", *Comparative Strategy*, 27 (5): 451-468. Available at: <https://doi.org/10.1080/01495930802430080>.
- Kroenig, Matthew. 2018. "The return to the pressure track: The trump administration and the Iran nuclear deal", *Diplomacy and Statecraft*, 29 (1): 94-104. Available at: <https://dx.doi.org/10.1080/09592296.2017.1420529>.
- Lantis, Jeffery S. 2002. "Strategic culture and national security policy", *International Studies Review*, 4 (3): 87-113. Available at: <https://doi.org/10.1111/1521-9488.t01-1-00266>.
- Larsen, Jeffrey A. and Jeannie L. Johnson 2006. *Comparative strategic cultures curriculum project: assessing strategic culture as a methodological approach to understanding WMD decision-making by states and non-state actors*. Prepared for: Defense Threat Reduction Agency, Advanced Systems and Concepts Office. Available at: <https://doi.org/10.21236/ADA521640>.
- Mazaheri, Mohammad. 2013. "Government, Identity and Foreign Policy in Contemporary Iran", *Strategic Policy Studies*, 2 (7): 125-146 (published in Persian).
- Meyer, Christopher. O. 2005. "Convergence Towards a European Strategic Culture? A Constructivist Framework for Explaining Changing Norm", *European Journal of International Relations*, 11 (4): 523-549. Available at: <https://doi.org/10.1177/1354066105057899>.
- McInnis, J. Matthew. 2017. *Iranian Concepts of Warfare: Understanding Tehran's Evolving Military Doctrines*. American Enterprise Institute. Available at: <https://cutt.ly/ZzDsM9d>.
- Miskimmon, Alister, Ben O'loughlin and Laura Roselle. 2014. *Strategic Narratives: Communication Power and the New World Order*. London: Routledge. Available at: <https://doi.org/10.4324/9781315871264>.
- Murray, Williamson and Kevin M. Woods. 2014. *The Iran-Iraq War: A military and strategic history*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Olson, Eelik. A. 2016. "Iran's Path Dependent Military Doctrine", *Strategic Studies Quarterly*, 10 (2): 63-93.
- Ostovar, Afshon. 2016. *Sectarian dilemmas in Iranian foreign policy: when strategy and identity politics collide*. Carnegie Endowment for International Peace. Available at: https://carnegieendowment.org/files/CP_288_Brief-Ostovar-Sectarianism.pdf.

- Przeczek, Sermin. 2013. "Iran's foreign policy under president Rouhani: Pledges versus reality", *Middle Eastern Analysis/Ortadogu Analiz*, 5 (57): 64-71.
- Perthes, Volker. 2010. "Ambition and fear: Iran's foreign policy and nuclear programme", *Survival*, 52 (3): 95-114. Available at: <https://doi.org/10.1080/00396338.2010.494879>.
- Pompeo, Mick. R. 2018. "Confronting Iran: The Trump Administration's Strategy", *Foreign Affairs*, November-December: 60-97.
- Ramazani, Reza. K. 2004. "Ideology and pragmatism in Iran's foreign policy", *The Middle East Journal*, 58 (4): 1-11 (published in Persian). Available at: <https://doi.org/10.3751/194034604783997123>.
- Salehian, Saeed. 2018. "Social resources of foreign policy of the Islamic Republic of Iran". *Policy Studies Strategic Studies*. 8 (26): 165-186 (published in Persian).
- Smith, Ben. 2012. "Is Iran developing a nuclear weapon?", *International Affairs and Defense Section*, 6 (18): 7-14.
- Stanley, Willis. 2006. "The strategic culture of the Islamic Republic of Iran". In A. Larsen (ed.), *Comparative strategic culture syllabus*. London: Palgrave Macmillan.
- Strain, Frederick R. 1996. *Discerning Iran's Nuclear Strategy: An Examination of Motivations, Strategic Culture, and Rationality*. War College, Air University.
- Taremi, Kamran. 2014. "Iranian Strategic Culture: The Impact of Ayatollah Khomeini's Interpretation of Shiite Islam". *Contemporary Security Policy*, 35 (1): 3-25. Available at: <https://doi.org/10.1080/13523260.2014.884341>.
- Thaler, David E., Alireza Nader, Shahram Chubin, Charlotte Lynch and Jerrold D. Green. 2010. *Mullahs, Guards, and Bonyads: an exploration of Iranian leadership dynamics*. Santa Monica: Rand Corporation. Available at: <https://doi.org/10.7249/MG878>.
- Ward, Steven. R. 2005. "The continuing evolution of Iran's military doctrine", *The Middle East Journal*, 59 (4): 559-576. Available at: <https://doi.org/10.3751/59.4.12>.
- Yossef, Amr. 2019. "Upgrading Iran's Military Doctrine: An Offensive 'Forward Defense'". *The Middle East Institute*, 10. Available at: <https://cutt.ly/IzDfPQw>.

APPENDIX 1.

AFFILIATION AND POSITION OF INVESTIGATED NARRATORS

Narrator	Affiliation
Abbasi	Former IRGC general and University professor
Alamal-Hoda	Imam of Friday Prayers in Mashhad
Amouei	Member of Parliament
Ashena	President's advisor
Khamenei	Supreme Leader
Bagheri	Chief of the staff for armed forces
Esmaeeli	Speaker of Judiciary power
Dadras	Deputy commander of Army

.../...

.../...

Narrator	Affiliation
Dehghan	Military advisor of Supreme Leader
Ebadi	Supreme leader's representative in Mashhad
Ghaani	Head of Quds IRGC (after Soleimani)
GHalibaf	Parliament's President
Hajizadeh	Commander of IRGC's Aerospace forces
Jafari	Former Head of IRGC
Kamalvandi	Speaker of atomic energy organization
Kavakebian	Member of Parliament
Lahouti	Member of Parliament
Maleki	Member of Parliament
Motahari	Parliament's Vice President
Mousavi, A	Speaker of the ministry of foreign affairs
Mousavi, M	Deputy commander of IRGC air-space forces
Naghdi	IRGC Speaker
Nobakht	Former Speaker of Iran's Government
Pezeshkian	Parliament's Vice President
Raeesi	Chief Justice of Iran
Raefi-pour	University professor and public figure
Rahimpour	University professor and public figure
Rezaee	Former Head of IRGC, Military consulate of Supreme Leader
Rouhani	President
Salehi	Head of atomic energy organization
Seddighi	Imam of Friday Prayers of Tehran
Tajzadeh	Former advisor of president
Velayaty	Consulate of Supreme Leader in foreign Affairs
Zarif	Foreign Minister
Ziba-kalam	University professor and public figure

Source: Own elaboration.

Presented for evaluation: July 27th, 2020.

Accepted for publication: March 3rd, 2021.

MOHAMMAD ESLAMI

ID7418@alunos.uminho.pt

ORCID: 0000-0003-0283-1839.

Collaborative researcher of the Research Centre for Political Science (CICP) at the department of Political Science and International Relations at the University of

Minho (Portugal). His Ph.D. dissertation is entitled “Strategic Culture and the Foreign Policy of the Islamic Republic of Iran: Assessing the Ballistic Missiles and Unmanned Combat Aerial Vehicles programme” and has been supervised by Professor Alena Vieira (University of Minho) and Professor Arshin Adib-Moghaddam ((SOAS) University of London). He holds a B.A. Degree in Arab Studies, and a master’s degree in political science and International Relations. His research interests are primarily related to Middle East Studies, Security Studies, Arms Control, and Iranian Studies.

Colombia y el Acuerdo de Paz con las FARC-EP: entre la paz territorial que no llega y la violencia que no cesa

Colombia and the Peace Agreement with the FARC-EP: Between the territorial peace that does not come and the violence that does not cease

JERÓNIMO RÍOS

Universidad Complutense de Madrid

JULIO C. GONZÁLEZ

Universidad Militar Nueva Granada

Cómo citar/Citation

Ríos, J. y González, J. C. (2021). Colombia y el Acuerdo de Paz con las FARC-EP: entre la paz territorial que no llega y la violencia que no cesa. *Revista Española de Ciencia Política*, 55, 63-91. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.55.03>

Resumen

Este artículo tiene como principal propósito analizar la dimensión territorial de la construcción de paz prevista en el Acuerdo de Paz con las FARC-EP. Tras casi cuatro años desde su firma, la situación de violencia dirigida contra los desmovilizados de la guerrilla y líderes sociales exhibe las dificultades del Estado colombiano para transformar las dinámicas territoriales del conflicto. Como se mostrará, esta violencia, además, tiene un marcado componente periférico al concentrarse mayormente en los departamentos colombianos del nororiente, de la región Pacífico y del sur y el suroccidente. Allí concurren, muy particularmente, la presencia de las mayores estructuras criminales, la casi totalidad de la superficie cocalera y dinámicas de violencia estructural y debilidad institucional notables. Todos estos factores serán abordados, mayormente, a través de los datos ofrecidos por fuentes gubernamentales y complementados por herramientas de análisis elaboradas por los autores.

Palabras clave: Acuerdo de Paz, Colombia, conflicto armado, paz territorial, violencia.

Abstract

The purpose of this article is to analyze the territorial dimension of peacebuilding included in the Peace Agreement with the FARC-EP. After almost four years since its signing, the situation of

violence against former guerrilla combatants and social leaders shows the difficulties of the Colombian State to transform the territorial dynamics of the conflict. As it will be shown, this violence, in addition, has a notable peripheral component; for it mainly happens in the Colombian departments of the Northeast, the Pacific region and the South and the Southwest. Specifically, there come together the largest presence of criminal structures, almost all the coca-growing area and pressing dynamics of structural violence and institutional weakness. All these factors will be mainly addressed through the data offered by government sources and complemented by analysis tools prepared by the authors.

Keywords: Peace Agreement, Colombia, armed conflict, territorial peace, violence.

INTRODUCCIÓN

El Acuerdo de Paz suscrito entre el Gobierno de Colombia y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) supuso un hito destacable en la historia del conflicto armado colombiano. Este se remontaba formalmente a 1964, y a expensas de saber cómo se resolvería la negociación con la guerrilla del Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Acuerdo cerraba más de medio siglo de confrontación armada en el último país del continente con insurgencias producidas tras la revolución cubana y en el marco de la Guerra Fría.

El Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame (2017), que ha sistematizado 34 acuerdos de paz que involucraron a más de medio centenar de grupos armados y que hace el seguimiento oficial al suscrito con las FARC-EP, destacó que el acuerdo colombiano era, de todos ellos, el más ambicioso y completo. Entre algunos de sus elementos más destacables cabe reseñar lo que se definió como «paz territorial» (Cairo *et al.*, 2018); es decir, la necesidad de identificar, analizar e intervenir en las variables estructurales, culturales y simbólicas que mayormente se habían desarrollado en la Colombia olvidada, testigo del segundo conflicto más virulento de la historia de la región tras Guatemala (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013).

Transcurridos cuatro años desde la firma del Acuerdo de Paz en el Teatro Colón de Bogotá, el 24 de noviembre de 2016, la pregunta de investigación de la que parte este trabajo es la siguiente: ¿cuál ha sido el alcance y significado de esta paz territorial en Colombia? Es decir, tras estos primeros años de implementación del Acuerdo, ¿se aprecian cambios significativos en las dinámicas de la violencia asociadas al conflicto armado interno? Así, el objetivo general de esta aportación es analizar si se ha avanzado verdaderamente en la transformación de los condicionantes de la violencia en aquellos territorios que otrora resultaron más afectados por el conflicto con las FARC-EP. La hipótesis de partida invita al pesimismo, pues se propone que, más allá de las posibilidades que ofrece el Acuerdo, la realidad de la geografía de la violencia, lejos de haber cambiado, más bien pareciera haberse intensificado.

La violencia directa, traducida en homicidios directamente asociados al conflicto armado, como pueden ser los causados a excombatientes de las FARC-EP o a líderes

sociales comprometidos con el Acuerdo de Paz, mantiene unos niveles de intensidad significativos (Ríos *et al.*, 2020). Lo anterior, producto de la concurrencia de factores que, a modo de variables intervinientes, dificultan cualquier atisbo de paz estable y duradera en estos enclaves. La violencia estructural irresoluta, yuxtapuesta a una condición periférica, hostil y fronteriza, en donde se condensan los mayores niveles de cultivos cocaleros, y la mayor concurrencia de grupos armados y estructuras criminales dificultan el componente de paz territorial al que tanta importancia confiere el Acuerdo de Paz.

Este trabajo se organiza en cinco partes. En primer lugar, se identifican los elementos teóricos que permiten entender una geografía de la violencia como la colombiana, y que han sido ampliamente abordados desde la ciencia política en general y la geografía política en particular. En segundo lugar, se establece el marco analítico de referencia, acompañado de la identificación de las fuentes de información y el manejo de datos y estadísticas directamente asociados a la violencia tras el Acuerdo de Paz. Posteriormente, se describen los principales componentes que sustentan la paz territorial en aquel. En cuarto y quinto lugar, se propone un doble análisis en el que se abordan los elementos geográficos, estructurales y criminales que han lastrado la construcción de paz en Colombia desde una perspectiva territorial. Finalmente, las conclusiones, además de servir de corolario al trabajo, presentan posibles líneas de investigación futura con las que dar continuidad a un objeto de estudio tan prolijo como vigente.

MARCO TEÓRICO

Durante los últimos años, la geografía política como subdisciplina de la ciencia política ha centrado su atención en entender la violencia desde una mirada estrictamente territorial (Ríos, 2017). Es posible encontrar análisis espaciales de la violencia y la (in)seguridad, ya sea atendiendo a diferentes tipos de población (Raleigh y Hegre, 2009), condiciones estructurales como la pobreza (Hegre *et al.*, 2009), dimensiones fronterizas (Buhag y Rød, 2006), de acuerdo con la presencia de recursos *saqueables* como el gas o el petróleo (Basedau y Pierskalla, 2013) o a partir del vínculo entre violencia y pluralidad étnica (McDoom, 2014).

Una premisa de partida es que las condiciones demográficas, sociales o culturales de un determinado territorio influyen y retroalimentan los contextos espaciales en donde tiene lugar la violencia. Esta solo es inteligible cuando se entiende como producto de la interacción entre una población y un lugar. Es decir, la relación del individuo —o grupo social— con el ambiente que le rodea desemboca en la construcción de un contexto espacial en el que cobran significado múltiples interacciones en forma de cotidianidad (Agnew, 1987), construcciones sociales (Pattie y Johnston, 2000) e imbricación multiescalar (Taylor y Flint, 2011).

Lo anterior ayuda a comprender por qué ciertos lugares de Colombia, y no otros, pueden albergar mayor o menor violencia (Zukerman, 2012). Al respecto, Linke y O'Loughlin (2015) entienden la violencia a partir de factores como el orgullo nacional,

el capital social, el separatismo o su mayor exposición frente al *enemigo*. Todas ellas son variables particulares de la *localidad* e igualmente están presentes en trabajos como el de Schutte y Donnay (2014).

Especial atención cobran los escenarios vulgarmente denominados como *periféricos* y que, como sucede con algunos de los enclaves colombianos, resultan de muy difícil accesibilidad y guardan una mayor distancia con los centros económicos y políticos del país, como proponen Horowitz (1985), Bracanti (2006) o Schutte (2015). Esta hipótesis es planteada por Forø y Bahaug (2015), quienes afirman que elementos como la distancia con la ciudad, la disponibilidad de corredores y refugios selváticos o montañosos y la brecha sociocultural con los centros políticos y económicos del país (*inaccessibility*) favorecen la aparición de insurgencias.

Así, producto de una marcada fractura regional, concurrente con una ausencia de infraestructura y la presencia de imaginarios distanciados en clave de unidad nacional, los enclaves periféricos reúnen condiciones idóneas para la preservación de la violencia (Buhaug y Rød, 2006; Saleyhan, 2009). Una realidad frente a la que cabe añadir otros elementos como la existencia de fronteras inestables y permeables (O'Loughlin, 2012) o el asentamiento de comunidades étnicas transnacionales en disputa con la impronta (mono)nacional del Estado (Cederman *et al.*, 2013). En cualquier caso, cabría presumir que, a mayor distancia respecto de los centros decisorios de un Estado y mayor fractura territorial, mayores son las posibilidades de insurgencias cuando, entre medias, además, transcurren conflictos étnico-culturales o la presencia de recursos que ofrecen ingresos económicos a los posibles actores armados (Snyder, 2006).

Un acuerdo de paz como el suscrito en La Habana, entre otras cuestiones debe tener en consideración aspectos como los señalados para asentar las bases de un proceso de paz estable y duradera. Trayendo a colación el trabajo clásico de Galtung (1969), la paz, lejos de ser la ausencia de violencia, debe entenderse como la transformación y superación de los condicionantes estructurales y simbólicos que sostienen la misma, algo que está presente en la literatura especializada sobre resolución de conflictos y construcción de paz. Al respecto, Collier (2009) enfatiza la necesidad de desplegar recursos económicos que mitiguen los factores que espolean la violencia, toda vez que Nussio (2018) destaca lo imprescindible de llevar lo anterior al plano personal de los excombatientes que se desmovilizan. También es importante la construcción de ciertas capacidades institucionales (Hendrix, 2010), la generación de oportunidades socioeconómicas (Hill *et al.*, 2008), el desarrollo de mecanismos redistributivos eficientes (Collier, 1994) y la actuación sobre los recursos ilícitos que financian un conflicto armado (Mashike, 2007). Esto, entre otros muchos factores a tener en cuenta a la hora de asumir todo proceso de construcción de paz.

MARCO ANALÍTICO Y FUENTES DE INFORMACIÓN

Este trabajo se caracteriza por ser un ejercicio exploratorio y analítico que busca evaluar el componente territorial del Acuerdo de Paz suscrito con las FARC-EP. La

hipótesis de partida es que cuatro años después de su firma no se aprecian elementos que permitan vislumbrar un proceso efectivo de paz territorial, tal y como abogaba el Acuerdo. Así, y como en el siguiente epígrafe se podrá observar, en buena parte del articulado y en los cinco puntos negociados (además de la verificación e implementación) resulta posible encontrar un marcado acento en favor del territorio y de aquellos municipios que durante décadas conformaron las regiones más golpeadas por la violencia, si bien en ningún momento aparece como tal la expresión «paz territorial». (Cairo y Ríos, 2019). Es decir, la participación política, la construcción de capacidades socioeconómicas o la orientación de la erradicación de los cultivos cocaleros se plantean desde los territorios, con las comunidades de base, reconstruyendo el tejido social y la articulación de la ciudadanía con las instituciones. Tal vez resulte ilustrativa la manera en cómo se define la «paz territorial» por su principal valedor, quien fuera Alto Comisionado de Paz durante el Gobierno de Juan Manuel Santos, Sergio Jaramillo:

Lo que me interesa resaltar es que tenemos que aprovechar el momento de la paz para alinear los incentivos y desarrollar las instituciones en el territorio que con el tiempo van a hacer valer los derechos de todos por igual. [...] Para avanzar en esa dirección, hay que complementar el enfoque de derechos con un enfoque territorial. Primero porque el conflicto ha afectado más a unos territorios que a otros. Y porque ese cambio no se va a lograr si no se articulan los esfuerzos y se moviliza a la población en esos territorios alrededor de la paz. [...] Eso es lo que llamo la paz territorial (Jaramillo, 2014: 1).

Si se analiza pormenorizadamente la violencia directa y estructural asociada a los territorios más golpeados por la violencia durante los cuatro últimos años, es posible dar cuenta de las limitaciones y dificultades transformadoras que para el proceso de construcción de paz en clave territorial ha desplegado el Acuerdo con las FARC-EP. Debido a lo anterior en las siguientes páginas se intenta ahondar en cómo la violencia que se producía por el conflicto armado antes del inicio del diálogo que transcurrió en La Habana sigue aconteciendo en los mismos enclaves periféricos de entonces. Destacan, a tal efecto, los departamentos de Arauca y Norte de Santander en el nororiente; el litoral Pacífico —especialmente Chocó, Cauca y Nariño— y departamentos del sur como Caquetá o Putumayo. En estos escenarios se concentra casi el 80 % de los asesinatos de líderes sociales y exguerrilleros de las FARC-EP perpetrados desde 2016, tal y como muestran los reportes de la Policía Nacional (2019) a la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, la Misión de Verificación de Naciones Unidas (2020) y fundaciones como Indepaz (2018)¹.

1. En el caso de los líderes sociales, la violencia contra estos es producto de su posición en favor del Acuerdo de Paz, lo que contraviene las fuentes de financiación ilícita o los impedimentos a la restitución de tierras afines a los grupos armados y estructuras criminales. En el caso de los exguerrilleros de las FARC-EP destacan los intentos de cooptación a la criminalidad y las actitudes de venganza frente al proceso de reincorporación a la vida civil.

Como variables intervinientes sobre este tipo de violencia destacan varios elementos explicativos: la condición periférica irresoluta, relacionada con dinámicas de violencia estructural, la concentración de cultivo cocalero y la preeminencia de estructuras armadas y grupos criminales. La condición periférica se *operacionaliza* a través de elementos tales como el índice de necesidades básicas insatisfechas, de acuerdo con los datos ofrecidos por el Departamento Nacional de Estadística (2019), mientras que la condición socioeconómica y las capacidades institucionales para hacer frente a la construcción de paz son presentadas a partir de un cuestionario con una escala de Likert realizado a 246 alcaldías de todo el país. Lo anterior, bajo un muestreo aleatorio simple desarrollado por los autores justo antes de la firma efectiva del Acuerdo de Paz.

Relacionada con la violencia estructural, igualmente destaca la impronta cocalera, la cual se mide con base en las hectáreas cultivadas registradas por el Observatorio de Drogas (s. f.), adscrito a la Policía Nacional. De otro lado, las estructuras criminales y su activismo son analizados a partir de los reportes de la Policía Nacional (s. f.), el Ministerio de Defensa (2019), el Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario² (ODHDIH, s. f.) y fundaciones como Indepaz (2018), Fundación Ideas para la Paz (2019) o Paz y Reconciliación (2019). Unido a lo anterior, este análisis igualmente exige la consulta de los informes sobre la evolución de la implementación del Acuerdo de Paz que anualmente publica el Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame.

LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DEL ACUERDO DE PAZ

El Acuerdo de Paz suscrito entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP identificaba, entre otras cuestiones, la necesidad de intervenir sobre las condiciones socioeconómicas de los territorios que se habían visto más afectados por el conflicto armado. Varios autores han venido defendiendo desde finales de los ochenta (Sánchez, 1987; Reyes y Bejarano, 1988; Ramírez, 1990) que el conflicto no se puede entender sin integrarlo con elementos estructurales que, irresolutos, han perdurado durante décadas. No se puede obviar que Colombia ha sido uno de los países más desiguales de América Latina, tanto por su coeficiente de Gini en atención a la distribución de la renta (0,54) como por la distribución de la propiedad de la tierra (0,85) (Comisión Económica para América Latina, 2019). Incluso, de acuerdo con el índice de pobreza multidimensional que elabora el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2019), Colombia es uno de los diez países más desiguales del mundo; una condición en línea con lo que este mismo Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

2. El ODHDIH puso a disposición de los autores una base de datos sobre el conflicto armado, con desglose municipal, que abarca el período 1990-2012, posteriormente extensible hasta 2015. Esta se nutre de los boletines diarios del Departamento Administrativo de Seguridad hasta 2010, y desde 2011 de los reportes del Comando General de las Fuerzas Militares.

(2011) señalaba hace una década, cuando reconocía que apenas el 1 % de la población era propietaria de más del 50 % de la superficie del país.

Teniendo en cuenta que la reforma agraria es una cuestión insatisfecha, heredada desde la fallida Ley 200 de 1936 impulsada bajo la presidencia de López Pumarejo (Legrand, 1988), para las diferentes guerrillas aquella ha sido una de las banderas que enarbolar en aras del sueño de la revolución social (Villamizar, 2017). No obstante, dada la impronta agraria de las FARC-EP, para estas siempre ha sido un elemento que considerar en cualquier eventual diálogo sostenido con el Gobierno colombiano (Pizarro, 2017).

En el punto 1 del Acuerdo de Paz se identifica la necesidad de desarrollar lo que se denomina como «reforma rural integral», la cual parte de tres principios transversales que son la erradicación de la pobreza, la formalización del acceso progresivo a la propiedad de la tierra y su democratización. Esto implícitamente pasa por la construcción y formalización de un tejido productivo en territorios que, en algunos casos, presentan niveles acuciantes de pobreza y debilidad institucional. Además, se impulsa la necesidad de mecanismos de *asociatividad* solidaria a través de instrumentos cooperativos o las inicialmente denominadas «zonas de reserva campesina». Todo lo anterior, en relación con la promoción de un enfoque transversal de género y multicultural que fortalezca los entornos más golpeados por la violencia.

Entre algunas medidas concretas de este punto, el Acuerdo de Paz dispone la necesidad de un «fondo de tierras» y un proceso masivo de reconocimiento de derechos. El primero queda conformado por tres millones de hectáreas provenientes de procesos de extinción judicial de dominio en favor del Estado, tierras baldías, de origen forestal, inexplotadas o donadas ex profeso al fondo, entre otros. A su vez, se insta la necesidad de una formalización masiva de otros siete millones de hectáreas, a las que se acompañan otros tantos mecanismos de apoyo jurídico e inversión, tanto en forma de créditos como de subsidios. Con el fin de desarrollar un enfoque integral de construcción de paz desde el territorio se prevén otras líneas de acción, como el desarrollo de infraestructura vial, eléctrica, de riego o la promoción de mecanismos de desarrollo social a través de la educación y la vivienda.

Estos instrumentos se acompañan de los conocidos como Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), cuyo propósito es la construcción de capacidades institucionales y participativas desde una mirada *bottom-up*. No se puede obviar que, a pesar de lo reconocido en el marco constitucional de 1991, y específicamente en artículos como el 298, 350 o 357, Colombia es un Estado descentralizado administrativamente. Sin embargo, en la realidad, como proponen trabajos como el de Estupiñán (2011), se trata de uno de los países más centralizados de América Latina. Especialmente por la concurrencia de una profunda brecha territorial que se traduce en una acentuada inelasticidad vertical de renta por la que más del 80 % de los recursos del Estado se encuentran gestionados en el nivel central de Gobierno, y menos del 20 % se distribuye, casi en iguales términos, entre los distritos capitales, 32 departamentos y algo más de 1100 municipios. Así, concurre una centralidad de los recursos, su planificación y destino, con una violencia que, con el paso de los años, ha sido cada

vez más periférica (Ríos, 2016; Salas, 2016). Esta condición ha sido igualmente señalada por Ramírez y De Aguas (2017), que redundan en cómo, producto de lo anterior, se aprecia un importante rezago en los niveles de competitividad y productividad de aquellos departamentos de impronta rural y periférica frente a los centros decisorios del país como Cundinamarca, Antioquia, el eje cafetero, Santander o Valle del Cauca.

Relacionado con aquello estaría también el punto 4 del Acuerdo de Paz, relativo a la «solución al problema de las drogas ilícitas». El narcotráfico ha estado altamente vinculado con la evolución e intensificación del conflicto armado colombiano (Pécaut, 2008; Henderson, 2010). Durante algunos años de la década pasada, producto de las polémicas aspersiones con glifosato, logró reducirse la magnitud de la superficie cocallera, si bien en los últimos años ha tenido lugar una nueva tendencia expansiva nada desdeñable. Si en 2013 se contabilizaban 48 000 ha cultivadas, la superficie de cultivos ilícitos en Colombia ha ido creciendo hasta superar actualmente las 150 000 ha (Observatorio de Drogas, s. f.).

De manera particular, lo que se ha experimentado en los últimos años ha sido una consolidación de enclaves cocalleros en el sur y suroccidente colombiano (Cauca, Caquetá, Nariño y Putumayo), además de en Norte de Santander, cuya la región del Catatumbo supera actualmente las 40 000 ha cocalleras (UNODC, 2020). Dada la magnitud de este fenómeno, la mitigación del cultivo ilícito y su necesaria sustitución por otros cultivos alternativos ha sido una de las prioridades del Acuerdo de Paz. Ello requiere igualmente de los estímulos recogidos en el punto 1 del mismo, aunque, como se verá con posterioridad, hasta el momento apenas se ha avanzado en la reducción del negocio cocallero y su afectación sobre las cadenas criminales.

La realidad es que el ELN y los grupos herederos del paramilitarismo son los que han terminado por consolidarse como actores de la violencia local en aquellos escenarios cocalleros en donde, hasta 2016, la presencia de las FARC-EP era hegemónica. Esto, aun cuando el Acuerdo subsume la solución del problema a la atención de las necesidades relacionadas con la reforma rural integral, aunando los cultivos alternativos con el desarrollo local y la construcción de oportunidades. Lo anterior, en aras de promover dicha sustitución bajo cauces de voluntarismo, participación y enfoques diferenciales, en coherencia con las necesidades y demandas del nivel municipal. En cualquier caso, ello no es óbice para que puedan existir programas de erradicación forzosa, pues lejos de lo que argüían algunas voces en contra del Acuerdo, este también integra la necesidad de dotar al Estado de mayores recursos para perseguir el lavado de activos y el crimen organizado asociado al narcotráfico.

Son varios los trabajos que han destacado la necesidad de atender las posibilidades y desafíos que acompañan a esta concepción de paz territorial (Cairo *et al.*, 2018; Estupiñán, 2018; Rodríguez Iglesias, 2020), y no solo con base en procesos socioeconómicos e institucionales, sino igualmente atendiendo a la recomposición del tejido social, la promoción de la reconciliación y culminación del proceso de dejación de armas y la reincorporación plena a la vida civil (McFee y Rettberg, 2019; Mouly *et al.*, 2019). Esto, en tanto que, igualmente, la participación política del partido resultante de las extintas FARC-EP, la dejación de armas y el tránsito pacífico a la ciudadanía, la

superación del problema de las drogas ilícitas o el componente de víctimas previsto en el Acuerdo responden a una mirada territorial desde el nivel local que explica la importancia de los trabajos académicos que entre 2016 y 2020 se han centrado en reflexionar y problematizar las posibilidades reales de una verdadera paz territorial en Colombia (Lemaitre y Restrepo, 2019; Ahumada, 2019; Cairo y Ríos, 2019; Le Billon *et al.*, 2020).

VIOLENCIA TERRITORIAL Y CONDICIÓN PERIFÉRICA

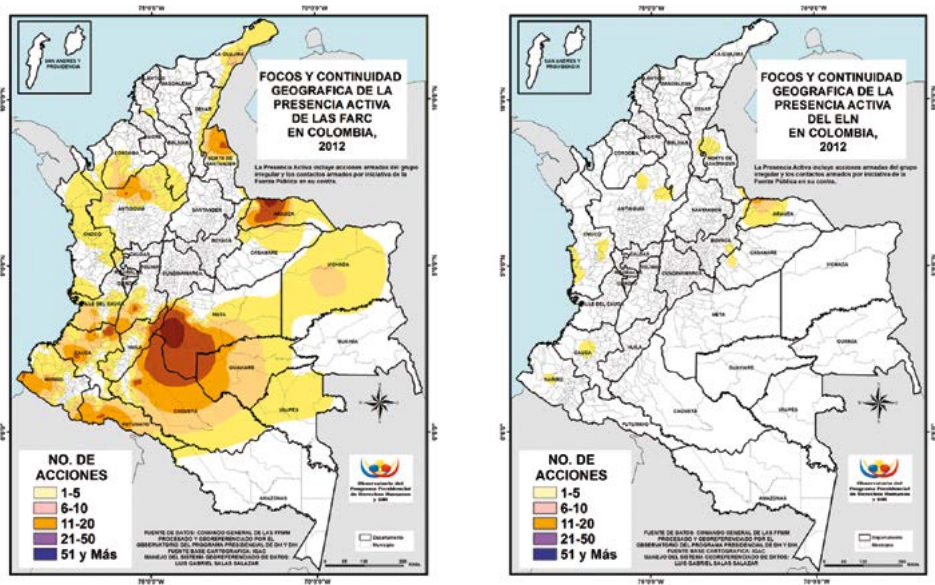
Entre algunos de los trabajos centrados en la evolución territorial del conflicto armado, existen aportaciones como las de Echandía (2006), Echandía y Cabrera (2017), Salas (2010, 2016), Ríos (2016, 2021) o Ríos *et al.*, (2019), que muestran la manera en que se ha ido transformando la geografía de la violencia en Colombia, respondiendo a una lógica de *periferialización*, por la que los diferentes grupos armados y estructuras criminales han terminado consolidando su posición en enclaves geográficos hostiles, alejados de los centros económicos y políticos decisivos del país. Estos escenarios coinciden en presentar una orografía difícil para el despliegue de operativos y acciones por parte de la Fuerza Pública, habida cuenta de una condición selvática y/o montañosa notable, que generalmente se acompaña de corredores de índole fronteriza que coadyuvan las lógicas de resistencia de los diferentes grupos armados.

Este argumento invita a entender que los escenarios que tradicionalmente han servido de escenario para la supervivencia de las FARC-EP, el ELN o Los Pelusos³, apenas se han visto transformados por una implementación deficitaria del Acuerdo de Paz, que ha puesto de manifiesto la incapacidad del Estado para llegar a según qué territorios —en donde la concurrencia de grupos armados y estructuras criminales ha sido notable—. Si se toman las cifras del ODHDIH (s. f.) relacionadas con el conflicto armado para el año 2012, se puede observar cómo, sobre un total de 824 acciones armadas protagonizadas por las FARC-EP, los departamentos con mayor activismo guerrillero fueron Antioquia (96), Arauca (57), Caquetá (64), Cauca (161), Nariño (73), Norte de Santander (74) y Putumayo (70). Algo similar se aprecia para el caso del ELN, que con un impacto mucho menor (71), condensa sus operativos en Arauca (26), Norte de Santander (11), Nariño (9), Chocó (8) y Cauca (4). En ambos casos se aprecia una predisposición a la violencia en departamentos fronterizos y corredores periféricos del nororiente (frontera con Venezuela), del sur y del suroccidente (frontera con Ecuador y Perú) y de la región Pacífico.

3. Los Pelusos es un grupo criminal que se considera continuador del Ejército Popular de Liberación, creado en 1967 en la región del Urabá antioqueño y chocono. Se desmovilizó en 1991, aunque un pequeño remanente se mantuvo operativo y se reubicó en la región del Catumbó, en Norte de Santander. Allí se ha consolidado gracias a los beneficios provenientes del narcotráfico. Bajo la directiva 015 de 2016 del Ministerio de Defensa, se negó su condición guerrillera y es tratado como un grupo narcotraficante.

MAPA 1.

PRESENCIA DE LAS FARC-EP Y EL ELN, 2012



Fuente: ODHDIH (s. f.).

Tomando como segundo registro el año 2015, se observa una dinámica idéntica, aun cuando el proceso de diálogo estaba a punto de cerrarse con las FARC-EP y con el ELN se avanzaba positivamente en la posibilidad de abrir un escenario paralelo de negociación. El mismo ODHDIH (s. f.) registraba hasta 122 acciones guerrilleras, de las cuales 94 correspondían a las FARC-EP y 28 al ELN. A pesar de la desescalada del conflicto armado, las dinámicas territoriales eran muy parecidas a las de 2012. En el caso de las FARC-EP, los departamentos con mayor activismo volvían a ser Antioquia (22), Arauca (8), Cauca (20), Caquetá (2), Nariño (15), Norte de Santander (12) y Putumayo (6). Igualmente, el ELN focalizaba su presencia sobre Arauca (10), Norte de Santander (9), Bolívar (5), Cauca (2) y Nariño (2).

En relación con lo expuesto, parece plausible plantear que, a excepción de Antioquia —que es un departamento con dinámicas de violencia particulares (García de la Torre y Aramburo, 2011), antes y durante el proceso de diálogo transcurrido en La Habana—, la geografía de la violencia guerrillera en Colombia venía presentando un especial arraigo en aquellos enclaves periféricos del nororiente, del sur y del suroccidente y, en menor medida, en Bolívar y Chocó. En la actualidad, si se observan las cifras producidas por la violencia del ELN, Los Pelusos o las disidencias de las extintas FARC-EP y otros nuevos grupos criminales, se puede observar cómo la condición periférica persiste irresoluta. De acuerdo con los datos que ofrece la Policía Nacional (2019), entre enero de 2017 y diciembre de 2018 se contabilizaron en Colombia un

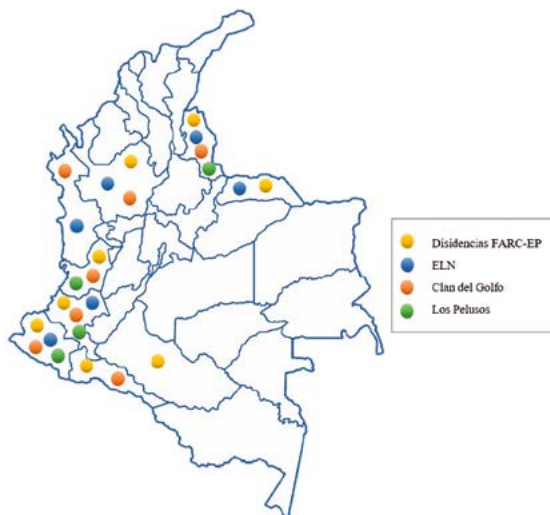
total de 29 acciones subversivas contra este cuerpo por parte del ELN, de las cuales, la mayoría se dieron en Arauca (11), Norte de Santander (5), Bolívar (4) y Cauca (4). De los 198 actos de terrorismo contabilizados en idéntico período de tiempo, la condición periférica se presenta inalterada, pues entre los departamentos más afectados por este fenómeno de violencia destacan, junto a Antioquia (33), Arauca (21), Cauca (17) y Nariño (31).

No obstante, a estos departamentos cabría añadir otros en donde la violencia ha ido paulatinamente en aumento, como sucede en Meta (23), producto del incremento de disidencias de las FARC-EP, o en Cesar (17) y Bolívar (4), dada la mayor presencia del ELN y de Los Pelusos. Esto también se pone de manifiesto en uno de los reportes recientemente publicados por la Fundación Ideas para la Paz (2020), según el cual se llegan a contabilizar un total de 211 acciones armadas del ELN por 163 combates de la Fuerza Pública entre enero de 2016 y diciembre de 2018. Todos ellos estarían condensados, en más de un 80 %, en los departamentos fronterizos con Venezuela de Arauca, Norte de Santander y Cesar, por una parte, y en Antioquia y los departamentos de la región Pacífico, de Chocó, Cauca y Nariño, por otra.

La desaparición de las FARC-EP del tablero del conflicto armado no supone que algunos vestigios de la extinta guerrilla no sigan presentes, ya sea por una renuencia primigenia a aceptar el Acuerdo de Paz y desmovilizarse o porque se han conformado estructuras criminales emergentes que, aprovechando la continuidad de la violencia, han conseguido nuevas movilizaciones en favor de la criminalidad. Si se observan las estructuras disidentes de mayor calado en la actualidad, otra vez se aprecia el componente periférico descrito.

MAPA 2.

PRESENCIA DE LOS PRINCIPALES GRUPOS ARMADOS, 2020



Fuente: elaboración propia.

En la región del Pacífico los principales actores armados son disidencias y remanentes de viejas estructuras de las FARC-EP. En Cauca y Valle del Cauca hay remanentes organizados herederos del Frente 6, Frente 8, Frente 30 y las columnas Miller Perdomo y Jacobo Arenas. En Nariño hay una importante atomización de estructuras criminales que guardan relación con el viejo Frente 29 de las FARC-EP y la Columna Daniel Aldana, tal y como sucede con estructuras armadas como el Óliver Sinisterra, Resistencia Campesina o Defensores del Pacífico. En el sur del país han ganado relevancia algunos remanentes de los antiguos Frentes 14 y 15 en Caquetá, y del Frente 48 en Putumayo. Mientras, en el nororiente colombiano destacan grupos herederos del Frente 10 en Arauca y del Frente 33 en Norte de Santander. Finalmente, en Antioquia hay presencia de estructuras herederas del Frente 18 y del Frente 36 de las FARC-EP (Indepaz, 2018; Fundación Ideas para la Paz, 2019; Fundación Paz y Reconciliación, 2019).

A estos grupos criminales cabría añadir otros frentes que optaron desde el inicio por mantenerse al margen de la negociación, como el Frente 1, activo en el sur del país (Caquetá, Amazonas, Vaupés), pero también en departamentos como Meta y Vichada; o el Frente 7, presente en Vichada o Guainía. Y ello sin desatender a los repuntes de violencia en el departamento del Meta, producto de grupos que enarbolan la bandera de los antiguos Frente 30 y 62 de las FARC-EP (Indepaz, 2018; Fundación Ideas para la Paz, 2019; Fundación Paz y Reconciliación, 2019). Por otra parte, hay que tener en cuenta a Los Pelusos, cuyo activismo, conformado por unos doscientos combatientes, gravita en torno a la región del Catatumbo, en Norte de Santander. Sin embargo, existe constancia de que en los últimos años han conseguido salir de su tradicional arraigo cocalero y desarrollar acciones armadas residuales en Cesar, Valle del Cauca y Nariño.

Quedaría hacer referencia al grupo criminal del Clan del Golfo, también denominado como Autodefensas Gaitanistas de Colombia. El fenómeno postparamilitar comenzado en 2008, a partir del rearme por mandos medios de algunas estructuras de las extintas Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), tuvo un inicial arraigo en la región Caribe, el litoral Pacífico y el departamento de Antioquia. Estas estructuras criminales terminaron extendiendo su control territorial, de manera que en la actualidad, si bien es cierto que su presencia municipal ha decaído con respecto a hace unos años, sigue afectando a más de doscientos municipios, principalmente, de las tres regiones mencionadas (Ministerio de Defensa, 2019).

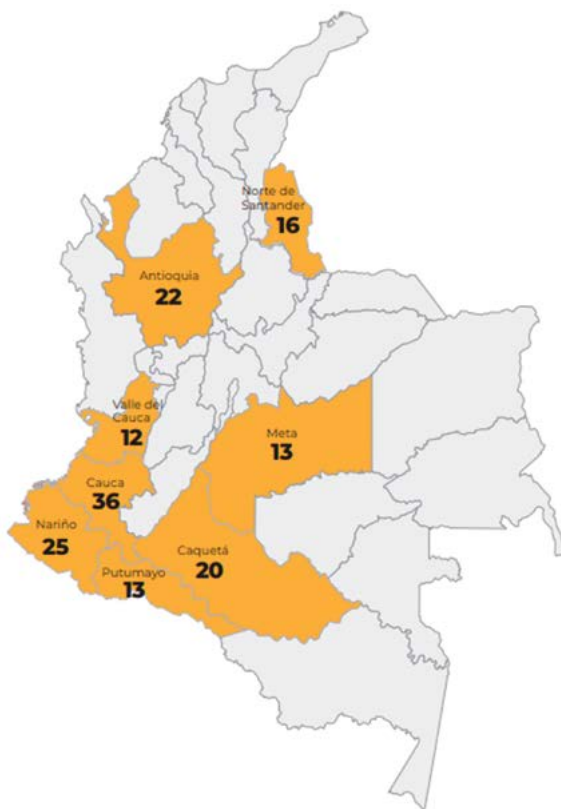
Aunque en la actualidad concurren una veintena de estructuras criminales, el Clan del Golfo, con más de 1800 integrantes, llega a condensar casi las dos terceras partes de los efectivos al servicio de estos grupos delincuenciales. Su paulatina fractura en grupúsculos más pequeños se ha visto acelerada por la ventana de oportunidad que territorialmente ha supuesto el abandono de las armas de las FARC-EP. Así, los departamentos del nororiente, de la región Pacífico y del sur del país han sido especialmente atractivos para el incremento de sus redes de financiación ilícita y su actividad delictiva.

Este grupo armado ha protagonizado importantes enfrentamientos con el ELN en Chocó, y con las disidencias de las FARC-EP en Cauca y Nariño, toda vez que en los enclaves portuarios de Barranquilla y Cartagena han mantenido disputas con Los

Pachenca e, igualmente, en el Bajo Cauca y el norte antioqueño con los Caparrapos y el ELN. Incluso, una alianza entre esta guerrilla, el Frente 33 de las FARC-EP y Los Pelusos, terminó restringiendo su capacidad operativa en la región cocalera del Catatumbo (Echandía y Cabrera, 2018). Esta situación se extendería a departamentos como Meta, Casanare o Vichada, donde el repunte de las disidencias de las FARC-EP ha conducido a importantes confrontaciones por el control del recurso cocalero con Frentes como el 1 o el 7 (Indepaz, 2018; Fundación Ideas para la Paz, 2019; Fundación Paz y Reconciliación, 2019).

MAPA 3.

DEPARTAMENTOS CON MAYOR NÚMERO DE ASESINATOS A EXGUERRILLEROS DE LAS FARC-EP, 2017-2020



Fuente: Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (2020: 2).

Lo expuesto guarda una absoluta relación con la producción de violencia dirigida, en el marco de implementación del Acuerdo de Paz, contra líderes sociales y exguerrilleros de las FARC-EP. Según las cifras de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales (2020) y el Mecanismo de Seguimiento de Naciones Unidas

(2020), son casi 400 líderes y 200 excombatientes⁴ los asesinados desde la firma del Acuerdo hasta el mes de abril de 2020. De hecho, no es casualidad que de los 194 exguerrilleros de las FARC-EP asesinados hasta la publicación del primer informe de la Misión de Verificación de Naciones Unidas, a finales de marzo de 2020, más de tres cuartas partes hayan sido en departamentos en donde se condensa el mayor número de estructuras criminales: Cauca (36), Nariño (25), Antioquia (22), Caquetá (20), Norte de Santander (16), Putumayo (13), Meta (13), Valle del Cauca (12) y Chocó (5).

Algo parecido sucede con el número de líderes sociales asesinados. De acuerdo con el *Informe de homicidios contra líderes sociales y defensores de derechos humanos* (2020), enriquecido por los datos de la Policía Nacional, entre la firma del Acuerdo con las FARC-EP y el 31 de diciembre de 2019 se habrían contabilizado en Colombia un total de 365 asesinatos. La mayor parte de ellos se daría en Cauca (60), Antioquia (53), Valle del Cauca (35), Caquetá (21), Norte de Santander (32), Nariño (19), Arauca (15) Putumayo (15) y Chocó (12). No obstante, a estos podrían sumarse los sucedidos en 2020, y que Indepaz (2020) eleva hasta los 150 casos, perteneciendo el 80 % de los casos a los mismos departamentos referidos: Cauca (47), Antioquia (19), Putumayo (13), Norte de Santander (11), Valle del Cauca (10) y Nariño (7), y en menor medida, Chocó (4), Caquetá (3), Arauca (1).

Dicho esto, cabría pensar en un ejercicio correlacional que ilustre la relación causal entre estructuras criminales y violencia homicida relacionada con el Acuerdo de Paz. Esta podría entenderse a partir de la suma del número de muertes de exguerrilleros de las FARC-EP (x) y el número de muertes de líderes sociales (y), tal y como reza la siguiente ecuación:

La otra parte del ejercicio correlacional tendría en consideración la particular presencia de grupos armados y estructuras criminales que, con base en lo argüido, se asientan en la periferia colombiana, tal y como recoge la tabla 1:

TABLA 1.
NÚMERO DE ESTRUCTURAS ARMADAS POR DEPARTAMENTO

Departamento	Disidencias FARC-EP	ELN	Clan del Golfo	Los Pelusos	Total
Cauca	Dagoberto Ramos	F. G. Suroccidente	Sí	Sí	7
	Frente 30				
	Jaime Martínez Jacobó Arenas				
Nariño	Oliver Sinisterra	F. G. Suroccidente	Sí	Sí	6
	Resistencia Campesina Defensores del Pacífico				
					.../...

4. Según Indepaz (2020), la muerte de líderes sociales supera los 700. A mediados de junio de 2020 ya se habían superado las 200 víctimas mortales de exguerrilleros de las FARC-EP.

.../...

Departamento	Disidencias FARC-EP	ELN	Clan del Golfo	Los Pelusos	Total
Valle del Cauca	Frente 30 Defensores del Pacífico Jaime Martínez Jacobó Arenas	No	Sí	Sí	6
Antioquia	Frente 18 Frente 36	F. G. Darío Ramírez Castro	Sí	No	4
Caquetá	Frente 1 Frente 14 Frente 15	No	No	No	3
Norte de Santander	Frente 33	F. G. Nororiental	Sí	Sí	4
Chocó	No	F. G. Occidental	Sí	No	2
Putumayo	Frente 48	No	Sí	No	2
Arauca	Frente 10	F. G. Oriental	No	No	2

Fuente: elaboración propia a partir de los reportes de la Policía Nacional y el Ministerio de Defensa.

De este modo, el resultado de la suma de muertes de exguerrilleros y líderes sociales, a través de una correlación de Pearson⁵ y relacionando el número de estructuras criminales presentes, muestra un coeficiente que, como se puede observar en la tabla 2, arroja un resultado positivo y significativo a la hora de observar la relación entre ambas variables. Esto dejaría entrever el particular impacto del conflicto en la geografía de la violencia periférica, según el cual a mayor cantidad de grupos criminales —mayormente dedicados al negocio del narcotráfico, como se verá a continuación— existe una mayor tendencia al homicidio de exguerrilleros de las FARC y de líderes sociales. Lo anterior, producto de la disputa por el control de las economías ilícitas o las resistencias al desarrollo de políticas de restitución de tierras o sustitución de cultivos ilícitos, entre otras cuestiones.

TABLA 2.

CORRELACIÓN DE PEARSON ENTRE VIOLENCIA ASOCIADA AL CONFLICTO Y ESTRUCTURAS CRIMINALES

	Violencia	Est_criminals
Violencia	Correlación de Pearson	1
	Sig. (bilateral)	,733*
	N	9

.../...

5. La correlación de Pearson mide el grado de covariación, como es el caso, entre dos variables aleatorias cuantitativas que se relacionan linealmente.

.../...

		Violencia	Est_criminals
	Correlación de Pearson	,733 [*]	1
Est_criminals	Sig. (bilateral)	,025	
	N		9

* La correlación es significativa en el nivel 0,05 (bilateral).

Fuente: elaboración propia.

VIOLENCIA ESTRUCTURAL Y NEGOCIO COCALERO

Entre los elementos que caracterizan a los departamentos periféricos analizados, además de una marcada impronta fronteriza y distante de los principales centros económicos y políticos del país, coinciden otros aspectos que tienen que ver con condiciones socioeconómicas y capacidades institucionales muy endebladas, cooptadas en buena medida por la prevalencia de economías ilícitas, como las provenientes del narcotráfico⁶. Los autores de esta investigación realizaron 246 encuestas sobre un total de 1123 alcaldías entre 2014 y 2015⁷, a partir de un muestreo aleatorio simple, con el objetivo de medir las percepciones de las alcaldías respecto a la violencia estructural de sus municipios y las capacidades institucionales frente al postconflicto armado. Nuevamente, se parte de que los departamentos con mayor impacto de la violencia son los mismos enclaves periféricos del litoral Pacífico, el sur y suroccidente colombiano y los departamentos del nororiente, como Arauca y Norte de Santander —además de Antioquia—. A todos los alcaldes y alcaldesas se les pedía, a partir de una escala Likert (1-10), que valorasen los principales problemas que debían afrontar sus alcaldías y las capacidades socioeconómicas e institucionales disponibles para afrontar un eventual proceso de construcción de paz desde el territorio. Los resultados pueden verse en las tablas 3 y 4.

Esta situación de debilidad institucional, de escasas capacidades económicas y de reducidas expectativas del posconflicto, cabría esperar que ha sido matizada tras casi cuatro años de la firma del Acuerdo de Paz. Sin embargo, si lo anterior se contrasta con el avance recogido en los sucesivos informes publicados por el Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame, no parece apreciarse un alto grado de cumplimiento al respecto.

Durante los dos primeros años de este proceso, la prioridad fue el abandono de las armas, el cese del fuego definitivo, la preparación de la arquitectura institucional para

6. Algunos trabajos han arrojado luz, por ejemplo, a la relación del conflicto con la minería ilegal (Rettberg *et al.*, 2018; Rettberg y Ortiz, 2018).

7. Una confianza del 95 % y un error muestral del 5 % hubiera requerido un total de 286 encuestas. Esto implica que la confianza del 95 % se acompaña, finalmente, de un 5,5 % de error muestral.

TABLA 3.
VALORACIÓN DE LAS ALCALDÍAS DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS DE SU MUNICIPIO, 2015

	Desempleo	Pobreza	Inequidad	Ausencia del Estado	Corrupción	Cultivos ilícitos
Arauca	6.80	6.28	6.00	7.00	2.0	2.0
Caquetá	8.33	8.33	7.66	8.66	5.0	9.3
Cauca	7.16	7.40	5.75	5.62	2.87	5.62
Chocó	9.0	7.75	7.0	7.75	2.25	5.75
Nariño	7.23	7.83	6.33	8.0	6.16	5.66
Norte de Santander	8.0	7.5	6.5	9.0	3.0	7.0
Putumayo	9.0	9.0	6.0	8.0	2.0	8.0
Valle del Cauca	7.0	5.85	4.57	5.28	3.42	4.57
Media nacional	6.53	6.50	5.81	5.37	4.01	3.74

Fuente: elaboración propia.

TABLA 4.
CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y PRESENCIA DE GRUPOS ARMADOS, 2015

	Capacidades institucionales	Capacidades socioeconómicas	Expectativas postconflicto	Presencia de grupos armados	FARC-EP	ELN	Bacrim
Arauca	5.1	4.70	3.0	8.75	10	10	4
Caquetá	4.75	5	3.5	10	10	1	1.5
Cauca	5.33	4.70	4.0	7.1	5.77	3	1.66
Chocó	4.33	5	3.33	7.75	5.66	5.33	2
Nariño	4.57	5.20	3.14	6.96	6.71	4.14	5.57
Norte de Santander	4.66	4.17	2.33	8.3	6.5	5.75	2.25
Putumayo	5.0	5	3.0	8.0	9	1	7.66
Valle del Cauca	5.25	5.40	4.33	7.57	5.28	1.71	7.57
Media nacional	6.53	6.37	6.50	5.04	3.43	1.99	3.36

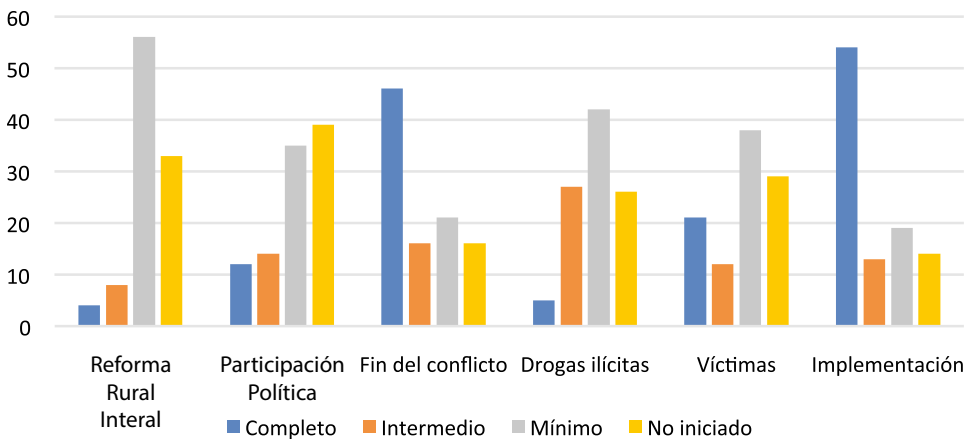
Fuente: elaboración propia.

la implementación del Acuerdo y la creación de los planes y programas previstos en el mismo. Mientras, el año 2019 se esperaba que fuese el del impulso de los compromisos con la guerrilla, aunque, con un avance general del 6%, ha sido el ejercicio en el que menos se ha avanzado en el cumplimiento de lo acordado con las FARC-EP (Instituto Kroc, 2020). Con varios meses de retraso, en 2019, el actual Gobierno de Iván Duque concluyó, en el marco de lo establecido por los PDET, lo relativo a los

dieciséis planes de acción para la Transformación Regional y su correspondiente hoja de ruta, y que se añade al Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial Étnico para el departamento de Chocó, firmado en agosto de 2018. También se adelantó en la materialización del catastro de tierras, al conseguirse un préstamo proveniente del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo por valor de 150 millones de dólares. Empero, estos son los únicos avances reseñables para el punto 1 del Acuerdo de Paz, en tanto que de lo esperado al respecto poco más ha sido realizado, más allá de la incorporación de 700 000 ha al Fondo Nacional de Tierras, que ya ha conseguido comprometer 925 000 ha de las 3 000 000 previstas (Instituto Kroc, 2020).

TABLA 5.

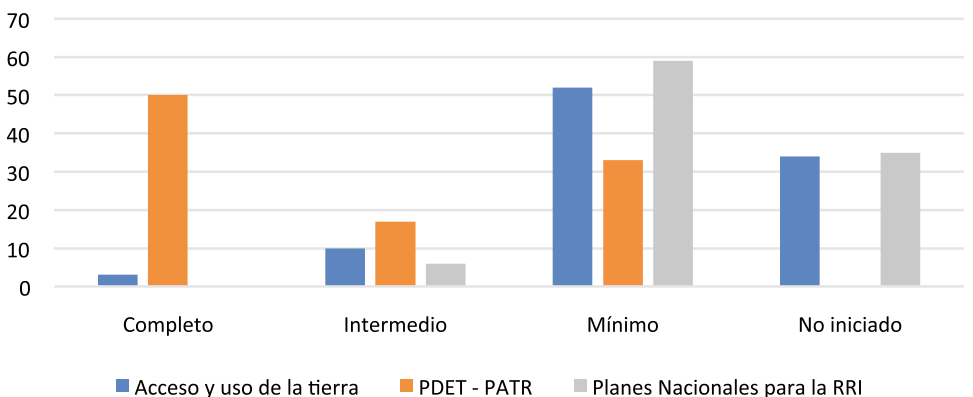
GRADO DE CUMPLIMIENTO DEL ACUERDO DE PAZ (ENERO 2017-DICIEMBRE 2019)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Instituto Kroc (2020).

TABLA 6.

GRADO DE CUMPLIMIENTO DEL ACUERDO DE PAZ EN RELACIÓN ESPECÍFICA CON LA REFORMA RURAL INTEGRAL



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Instituto Kroc (2020).

De las 104 disposiciones comprometidas en el Acuerdo de Paz, en diciembre de 2018 solo se habían cumplido un 2 %, mientras que en 2019 se progresó, muy lentamente, en otro 2 %. Además, se ha obtenido un 8 % de avance intermedio, un 56 % se encuentra en desarrollo de mínimos y un 33 % ni siquiera ha comenzado. Comparado con el resto de puntos del Acuerdo, este y el relacionado con el problema del narcotráfico (punto 4 del Acuerdo) son los que menos han avanzado, lo que afecta negativamente a la construcción de una verdadera paz territorial. Ello contrasta con los avances en materia de participación política (punto 2 del Acuerdo), que para 2019 presentaba un grado de cumplimiento absoluto del 12 %, mientras que para los puntos 3 (fin del conflicto) y 5 (víctimas) se eleva por encima del 45 %.

Atendiendo a lo expuesto, no cabe esperar que en la geografía de la violencia colombiana los aspectos estructurales y socioeconómicos hayan cambiado sustancialmente en lo que a desarrollo socioeconómico, umbrales de pobreza o necesidades básicas insatisfechas se refiere. Esto, ya sea por razones estructurales, como sucede en los departamentos del Pacífico o del sur del país, o por factores coyunturales, como la profunda presión migratoria y fronteriza que en los últimos años ha sido especialmente significativa en Norte de Santander y Arauca.

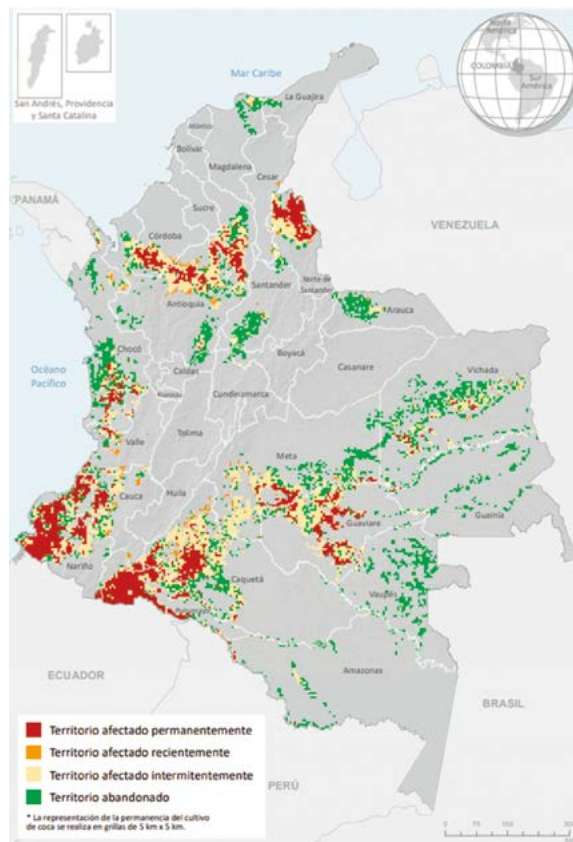
De acuerdo con las cifras actualizadas que ofrece el Departamento Nacional de Estadística (2019), con la excepción del Valle del Cauca (6,18 %), por el factor distorsivo que supone la ciudad de Cali, todos los departamentos objeto de estudio en este trabajo presentan niveles muy superiores al promedio nacional del índice de necesidades básicas insatisfechas, ubicado en el 14,13 %. En los casos de Chocó (65,40 %), Arauca (32,26 %), Caquetá (23,48 %), Nariño (21,59 %), Cauca (18,27 %), Norte de Santander (18,26 %) y Putumayo (18,41 %) se aprecian valores muy por encima del nivel nacional, lo que se inscribe en una importante brecha centro-periferia. Así, en departamentos centrales como Cundinamarca (6,26 %), Quindío (6,73 %), Risaralda (8,14 %), Caldas (8,91 %), Santander (9,45 %), Boyacá (10,04 %), Antioquia (10,67 %), Tolima (12,06 %), Huila (12,68 %) o Meta (13,31 %), se observan los mejores niveles de infraestructura y necesidades básicas cubiertas, toda vez que, a medida que se avanza en la condición periférica, los indicadores empeoran. Y no solo en relación con los enclaves que presentan mayor nivel de violencia guerrillera y de grupos disidentes de las FARC-EP, sino también donde mayor resulta la presencia del postparamilitarismo, como en la región Caribe: Cesar (22,82 %), Magdalena (26,50 %), Bolívar (26,56 %), Sucre (28,98 %), Córdoba (34,82 %) o La Guajira (53,01 %).

Junto a esta situación de debilidad institucional y de escasas capacidades socioeconómicas, hay que añadir un segundo componente como es el negocio cocalero y el narcotráfico, que conectan con la presencia de estructuras criminales y violencia asociada al Acuerdo de Paz. Conviene recordar que para las FARC-EP, como señala Aguilera (2010), los ingresos provenientes de la droga llegaron a representar la principal fuente de ingresos de los más de 1300 millones de dólares que cada año obtenía la guerrilla. Unas estimaciones que Bejarano y Pizarro (2003) o la Junta de Inteligencia Conjunta (2005) han elevado por encima del 50 %, y que se completan, principalmente, con el secuestro

y la extorsión. En el caso del ELN, aunque fue una guerrilla más renuente al negocio cocalero, al menos hasta inicios de la década del 2000, es igualmente incuestionable su dependencia respecto de este en los últimos años, como igual sucede con los diferentes grupos paramilitares, cuyas finanzas se nutrieron del narcotráfico, así como del despojo masivo de tierras y los negocios agroextensivos.

MAPA 4.

DISTRIBUCIÓN DEL CULTIVO COCALERO EN COLOMBIA, 2010-2019



Fuente: UNODC (2020: 30).

A medida que el Estado se fue fortaleciendo en su dimensión militar y de control territorial (Medellín y Rangel, 2010), y una vez desmovilizadas las AUC a partir de 2005, las capacidades de extorsión y secuestro en la guerrilla se vieron notablemente afectadas, aumentando así la dependencia del negocio cocalero. Según el ODHDIH (s. f.), hacia 2002 las FARC-EP tenían presencia en un total de 346 municipios, de los cuales solo en 66 había cultivos de coca. En 2007, los municipios con presencia guerrillera se habían reducido a más de la mitad (152), toda vez que 64 mantenían una

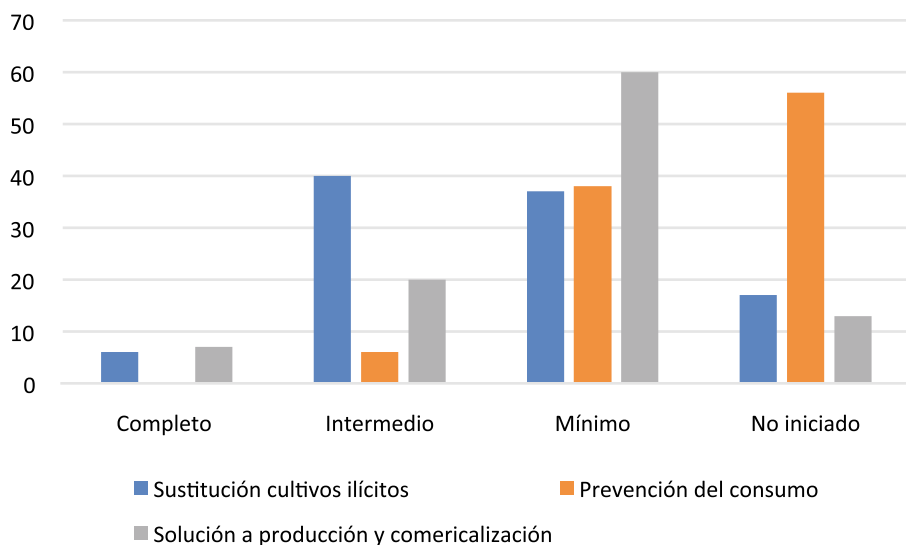
impronta cocalera. Cinco años después, hacia 2012, de los 190 municipios con presencia de las FARC-EP, en 90 se registraban cultivos ilícitos y, por ejemplo, en 2015, de los 62 municipios con presencia guerrillera, 47 guardaban una condición cocalera (*id.*)

En el caso del ELN la tendencia resulta similar. En 2002, la guerrilla tenía presencia en 65 municipios de los que solo en 19 se registraban cultivos ilícitos. En 2007, fuertemente hostigados por la Política de Seguridad Democrática, reducen su presencia a 18 municipios, de los cuales 10 son cocaleros. En 2012, en pleno proceso de recomposición, su presencia afecta a un total de 31 municipios, de los cuales 18 tienen cultivos ilícitos, y en 2015, de los 17 municipios con activismo del ELN, 13 mantenían esta condición (*id.*). Expresado de otra forma, si en 2001 la relación de municipios frente a municipios con impronta cocalera era del 40 % en el caso de las FARC-EP y del 35 % en el caso del ELN, para 2015 esta proporción supera el 70 %. En cuanto a las acciones armadas, si en 2001, sobre el total de acciones de las FARC-EP y el ELN, solo el 30 % y el 23 % respectivamente fueron desarrolladas sobre escenarios cocaleros, para 2015 esa proporción superaba el 75 %.

De acuerdo con lo expuesto, se entiende que uno de los puntos más importantes del Acuerdo de Paz suscrito con las FARC-EP fuese el relativo a la solución de las drogas ilícitas y, en particular, la reducción del impacto del negocio cocalero sobre la violencia desplegada en Colombia. Sin embargo, este segundo gran componente que tiene que ver con la paz territorial, como sucedía con la reforma rural integral, igualmente presenta un reducido nivel de implementación.

TABLA 7.

GRADO DE CUMPLIMIENTO DEL ACUERDO DE PAZ EN RELACIÓN ESPECÍFICA CON LA SOLUCIÓN DE LAS DROGAS ILÍCITAS



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Instituto Kroc (2020).

Por ejemplo, el Programa Nacional Integral para la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito ha sufrido importantes retrasos en su funcionamiento, a lo que hay que añadir la dificultad de una interlocución efectiva con la sociedad civil y la violencia desplegada por las estructuras criminales, especialmente dirigida sobre los líderes sociales que en el nivel local reclaman la correcta implementación del Acuerdo frente a la corrupción, el lavado de activos y el consumo de drogas ilícitas.

El mismo Instituto Kroc reconoce las dificultades por las que transita la paz territorial en Colombia, especialmente, porque «los puntos 4 y 1 están íntimamente relacionados dado que buscan transformar los contextos rurales de desigualdad que han permitido el surgimiento de las economías ilícitas» (2020: 65). Estas dificultades de avance en la implementación nuevamente se pueden observar en la matriz de seguimiento que propone esta entidad, cuyo último informe refleja el casi nulo avance de los programas de sustitución de cultivos ilícitos y mitigación de la producción y la comercialización de drogas, aún en fase incipiente.

Si se observa la evolución del cultivo cocalero en los últimos años y su relación con la geografía de la violencia, tal y como sucediera con el apartado anterior, resulta difícil encontrar una realidad que invite al optimismo a efectos de consolidar cualquier atisbo de paz territorial estable y duradera. Entre 2017 y 2019, la mayoría de los departamentos que presentan mayor concurrencia de estructuras criminales y, por extensión, mayor condensación de asesinatos a exguerrilleros de las FARC-EP y líderes sociales y mayores dificultades estructurales e institucionales para asumir la construcción de paz en clave territorial, son los mismos que arrastran los mayores niveles de cultivo cocalero. Antioquia, Caquetá, Cauca, Nariño, Norte de Santander y Putumayo llegan a representar más del 85,7% de total de la producción cocalera de Colombia. Algo que, como apunta Nussio (2020), conecta a su vez con las mayores tasas de homicidio cada 100 000 habitantes, pues mientras que en estos escenarios el promedio de muertes se eleva por encima de las 50, en el promedio nacional apenas se registran 23 muertes cada 100 000 habitantes.

TABLA 8.

PRODUCCIÓN COCALERA DE COLOMBIA (EN HECTÁREAS CULTIVADAS, 2017-2019)

Departamento	2017	2018	2019
Antioquia	13.680	13.403	9.481
Caquetá	11.793	11.761	4.511
Cauca	15.960	17.117	17.355
Nariño	45.734	41.903	36.964
Norte de Santander	28.244	33.597	41.710
Putumayo	29.588	26.407	24.972
Resto del país	21.495	24.830	19.482
Total Colombia	171.494	169.018	154.475

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Observatorio de Drogas.

CONCLUSIONES

Pareciera evidente que la geografía de la violencia y las condiciones asociadas a ella, tras cuatro años desde la firma del Acuerdo de Paz con las FARC-EP, apenas ha cambiado. Las estructuras armadas y los diferentes grupos delincuenciales siguen teniendo un especial protagonismo en los escenarios de mayor producción de violencia, tal y como sucede con la región del Pacífico, el nororiente y el sur y suroccidente colombianos.

El componente territorial del Acuerdo ha atravesado por especiales dificultades, dada la persistencia de una acentuada brecha territorial, una acuciante debilidad institucional que se acompaña de una marcada violencia estructural, y por la concurrencia del negocio cocalero, que durante décadas ha servido de válvula de escape para entender la intensidad y la longevidad del conflicto armado. Además, la implementación del Acuerdo en lo que tiene que ver con el componente de construcción de paz territorial, concentrado en los puntos 1 y 4 del mismo, ha atravesado por importantes dificultades, siendo los menos desarrollados, con mucha diferencia, hasta el momento.

En el corto plazo comenzarán a publicarse aportaciones que, ya sea por herramientas estadísticas o desde metodologías discursivas, enriquecerán los análisis sobre expectativas, frustraciones, dificultades y transformaciones del Acuerdo de Paz. De este modo, este trabajo, con una pretensión más humilde, apenas intenta servir como un análisis exploratorio de cuál es la situación actual y del escaso nivel de transformación experimentado por la paz territorial hasta el momento.

Buena parte del escenario descrito en estas páginas sigue reivindicando que, más allá de su complejidad, la firma de un acuerdo de paz no es más que el comienzo de todo. Lo verdaderamente difícil reposa en la transformación de las estructuras socioeconómicas, territoriales y simbólicas asociadas a la violencia. Mientras ello no suceda, lo esperable es que la violencia, lejos de remitir, se transforme y se adapte a nuevos entornos y dilemas. Es así como tras el abandono de las armas del grueso de las FARC-EP, tanto la violencia asociada al conflicto como la persistencia territorial de la misma han respondido a lógicas de continuidad y readaptación.

En cualquier caso, son también esperables los trabajos que pongan su acento en las experiencias exitosas, las lecciones aprendidas y las buenas prácticas que igualmente existen. Esto obliga a seguir reivindicando la necesidad de una correcta implementación del Acuerdo y la responsabilidad de la comunidad académica por explicar y visibilizar aquellos entornos locales en donde la realidad de la violencia ha sido superada por nuevos escenarios emergentes de construcción de paz en el plano local. Sea como fuere, parece evidente que el estudio de la violencia y su superación en Colombia mantienen intactas las ingentes posibilidades de análisis para la comprensión de un objeto de estudio que aún ofrece infinitas posibilidades interpretativas.

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo es resultado del proyecto posdoctoral del autor principal 2018-T2/SOC-10508 y, asimismo, del proyecto PR65/19-22461, denominado «Discurso y expectativa sobre la paz territorial en Colombia: una mirada comparada entre las antiguas FARC-EP y las Fuerzas Militares». De este último, Jerónimo Ríos es investigador principal y ha sido financiado en la convocatoria de Proyectos de I+D para Jóvenes Doctores, resultado del marco del convenio plurianual entre la Administración de la Comunidad de Madrid y la Universidad Complutense de Madrid de 2019. Se agradece dicha financiación, así como el apoyo institucional de la Federación Colombiana de Municipios y la Organización de Estados Iberoamericanos

Referencias

- Agnew, John. 1987. *Place and Politics: The Geographical Mediation of State and Society*. Londres: Allen and Unwin.
- Aguilera, Mario. 2010. *Las FARC: la guerrilla campesina 1949-2010*. Bogotá: Arfo.
- Ahumada, Consuelo. 2019. «La implementación del Acuerdo de paz en Colombia: entre la “paz territorial” y la disputa por el territorio», *Problemas del Desarrollo*, 50 (199): 25-47. Disponible en: <https://doi.org/10.22201/iiec.20078951e.2020.200.69502>.
- Basedau, Matthias y Jan Pierskalla. 2013. «How Ethnicity Conditions the Effect of Oil and Gas on Civil Conflict: A Spatial Analysis of Africa from 1990 to 2010», *Political Geography*, 38 (1): 1-11. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2013.10.001>.
- Bejarano, Ana M. y Eduardo Pizarro. 2003. «Colombia: The Partial Collapse of the State and the Emergence of Aspiring State-Makers», en Paul Kingston y Ian Spears (eds.), *States Within States: Incipient Political Entities in the Post-Cold War Era*. Nueva York: Palgrave. Disponible en: https://doi.org/10.1057/9781403981011_7.
- Bracanti, Dawn. 2006. «Decentralization: Fueling the Fire or Dampening the Flames of Ethnic Conflict and Secessionism?», *International Organization*, 60 (3): 651-685. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S002081830606019X>.
- Buhaug, Halvard y Jan Rød. 2006. «Local Determinants of Africa Civil Wars, 1970-2001», *Political Geography*, 25 (3): 315-335. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2006.02.005>.
- Cairo, Heriberto, Ulrich Oslender, Carlo Emilio Piazzini Suárez, Jerónimo Ríos, Sara Koopman, Vladimir Montoya Arango, Flavio Bladimir Rodríguez Muñoz y Liliana Zambrano Quintero. 2018. «Territorial Peace: The Emergence of a Concept in Colombia's Peace Negotiations», *Geopolitics*, 23 (2): 464-488. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14650045.2018.1425110>.
- Cairo, Heriberto y Jerónimo Ríos. 2019. «Las elites políticas y la paz territorial en Colombia: un análisis del discurso en torno al Acuerdo de Paz», *Revista Española de Ciencia Política*, 50: 91-113. Disponible en: <https://doi.org/10.21308/recp.50.04>.

- Cederman, Lars, Kristian Gleditsch e Idean Saleyhan. 2013. «Transborder Ethnic Kin and Civil War», *International Organization*, 67 (2): 389-410. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0020818313000064>.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. 2013. *¡Basta Ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Bogotá.
- Collier, Paul. 1994. «Demobilization and Insecurity: A Study in the Economics on the Transition from War to Peace», *Journal of International Development*, 6 (3):343-351. Disponible en: <https://doi.org/10.1002/jid.3380060308>.
- Collier, Paul. 2009. «Post-conflict recovery: How should strategies be distinctive?», *Journal of African Economies*, 18 (1): 99-131. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jae/ejp006>.
- Comisión Económica para América Latina. 2019. *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2019*. Santiago de Chile.
- Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales. 2020. *Informe de homicidios contra líderes sociales y defensores de derechos humanos*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Estadística. 2019. *Colombia. Necesidades básicas insatisfechas 2018*. Bogotá.
- Echandía, Camilo. 2006. *Dos décadas de escalamiento del conflicto armado en Colombia 1986-2006*. Bogotá: Universidad Externado.
- Echandía, Camilo e Irene Cabrera. 2017. *Madurez para la paz*. Bogotá: Universidad Externado.
- Echandía, Camilo e Irene Cabrera. 2018. «La Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común en las elecciones legislativas de 2018 (Catatumbo-Colombia)», *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 16: 93-116. Disponible en: <https://doi.org/10.15446/frdcp.n16.78174>.
- Estupiñán, Liliana. 2011. *Desequilibrios territoriales*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Estupiñán, Liliana. 2018. «¿Es posible la paz territorial en Colombia? A propósito del Acuerdo Final de Paz entre Gobierno y Grupo FARC», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 20 (2): 127-142.
- Forø, Andreas y Halvard Buhaug. 2015. «Insurgency and Inaccessibility», *International Studies Review*, 17: 6-25. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/misr.12202>.
- Fundación Ideas para la Paz. 2019. *La fragilidad de la transición. La paz incompleta y la continuación de la confrontación armada*. Bogotá.
- Fundación Ideas para la Paz. 2020. *¿Qué hacer con el ELN? Opciones ante una derrota militar lejana y un diálogo improbable*. Bogotá.
- Fundación Paz y Reconciliación. 2019. *Más sombras que luces. La seguridad en Colombia a un año de Iván Duque*. Bogotá.
- Galtung, Johan. 1969. «Violence, Peace and Peace Research», *Journal of Peace Research*, 6 (3): 167-191. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/002234336900600301>.
- García de la Torre, Clara, y Clara Aramburo. 2011. *Geografías de la guerra, el poder y la resistencia. Oriente y Urabá antioqueños, 1990-2008*. Bogotá: CINEP.

- Hegre, Havard, Gudrun Ostby y Clionadh Raleigh. 2009. «Poverty and Civil War Events: A Disaggregated Study of Liberia», *Journal of Conflict Resolution*, 53 (4): 598-623. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0022002709336459>.
- Henderson, James. 2010. *Víctima de la globalización. La historia de cómo el narcotráfico destruyó a Colombia*. Bogotá: Siglo del Hombre.
- Hendrix, Cullen. 2010. «Measuring State Capacity: Theoretical and Empirical Implications for the Study of Civil Conflict», *Journal of Peace Research*, 47 (3): 273-285. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0022343310361838>.
- Hill, Richard, Gwendolyn Taylor y Jonathan Temin (2008). *Would You Fight Again? Understanding Liberian Ex-Combatant Reintegration*. Special Report, 211. Washington DC: USIP.
- Horowitz, David. 1985. *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley: California University Press.
- Indepaz. 2018. *Conflictos armados focalizados. Informe sobre grupos armados ilegales Colombia 2017-2018*. Bogotá.
- Indepaz. 2020. *Paz al liderazgo social*. Disponible en: <http://www.indepaz.org.co/paz-al-liderazgo-social/>.
- Instituto Kroc. 2017. *Informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia*. Bogotá.
- Instituto Kroc. 2020. *Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial*. Bogotá.
- Jaramillo, Sergio. 2014. *La paz territorial*. Presentación en la Universidad de Harvard, Cambridge, MA, Estados Unidos, 13-3-2014. Disponible en: <http://bit.ly/2YanTHV>.
- Junta de Inteligencia Conjunta. 2005. *Estimación de los ingresos y egresos de las FARC durante 2003*. Bogotá.
- Le Billon, Philippe, María Roa y Angélica López. 2020. «Territorial peace and gold mining in Colombia: local peacebuilding, bottom-up development and the defence of territories», *Conflict, Security, and Development*, 20 (3): 303-333. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14678802.2020.1741937>.
- Legrand, Catherine. 1988. *Colonización y protesta campesina en Colombia*. Bogotá: Centro.
- Lemaitre, Julieta y Esteban Restrepo. 2019. «Law and violence in the Colombian postconflict: state-making in the wake of the peace agreement», *Revista de Estudios Sociales*, 67: 2-16. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.7440/res67.2019.01>.
- Linke, Andrew y John O'Loughlin. 2015. «Reconceptualizing, Measuring, and Evaluating Distance and Context in the Study of Conflicts: Using Survey Data from the North Caucasus of Russia», *International Studies Review*, 17: 107-125. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/misr.12207>.
- Mashike, Lephophotho. 2007. *Former Combatants Involvement in Crime and Crime Prevention. Research Report*. Johannesburg: Centre for the Study of Violence and Reconciliation.
- McDoom, Omar. 2014. «Predicting Violence within Genocide: A Model of Elite Competition and Ethnic Segregation from Rwanda», *Political Geography*, 42 (1): 34-45. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2014.05.006>.

- Mcfee, Erin y Angelika Rettberg. 2019. *Excombatientes y acuerdo de paz con las FARC-EP en Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes. Disponible en: <https://doi.org/10.30778/2019.39>.
- Medellín, Pedro y Alfredo Rangel. 2010. *Política de Seguridad Democrática*. Bogotá: Norma.
- Ministerio de Defensa. 2019. *Logros de la política de defensa y seguridad*. Bogotá.
- Misión de Verificación de Naciones Unidas. 2020. *Reporte del secretario general*. Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia. 26 de marzo de 2020.
- Mouly, Cécile, Esperanza Hernández y Jaime Giménez. 2019. «Reintegración social de excombatientes en dos comunidades de paz en Colombia», *Análisis Político*, 32 (95): 3-22. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.15446/anpol.v32n95.80822>.
- Nussio, Enzo. 2018. «Ex-combatants and Violence in Colombia: Are Yesterday's Villains. Today's Principal Threat?», *Third World Thematics: A TWQ Journal*, 3: 135-152. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/23802014.2018.1396911>.
- Nussio, Enzo. 2020. «The Colombian Trap: Another Partial Peace», *CSS Analyses in Security Policy*, 258: 1-4.
- O'Loughlin, John. 2012. «Climate Variability and Conflict Risk in East Africa, 1990-2009», *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 45 (109): 18344-18349. Disponible en: <https://doi.org/10.1073/pnas.1205130109>.
- Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (ODHDIH). (s. f.) *Síntesis de la violencia y la confrontación armada en Colombia, 1998-2012 y 2015*. Bogotá.
- Observatorio de Drogas (s. f.). Disponible en: <http://www.odc.gov.co/sidco/oferta/cultivos-ilicitos/departamento-municipio>.
- Pattie, Charles y Ron Johnston. 2000. «People Who Talk Together Vote Together: An Exploration of Contextual Effects in Great Britain», *Annals of the Association of American Geographers*, 90 (1): 41-66. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/0004-5608.00183>.
- Pécaut, Daniel. 2008. *Las FARC, ¿una guerrilla sin fin o sin fines?* Bogotá: Norma.
- Pizarro, Eduardo. 2017. *Cambiar el futuro: historia de los procesos de paz en Colombia (1981-2016)*. Bogotá: Debate.
- Policía Nacional. 2019. «Seguridad ciudadana, violencia y criminalidad: una visión holística y criminológica de las cifras estadísticas del 2018», *Revista Criminalidad*, 61 (3): 9-58.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2011. *Colombia rural. Razones para la esperanza*. Bogotá.
- Raleigh, Clionadh y Havard Hegre. 2009. «Population Size, Concentration and Civil War: A Geographically Disaggregated Analysis», *Political Geography*, 28 (4): 224-238. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2009.05.007>.
- Ramírez, Juan y Johan de Aguas. 2017. *Escalafón de la competitividad de los departamentos de Colombia 2017*. Bogotá: CEPAL.
- Ramírez, William. 1990. *Estado, violencia y democracia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- Rettberg, Angelika *et al.* 2018. *¿Diferentes recursos, conflictos distintos? La economía política regional del conflicto armado y la criminalidad en Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes. Disponible en: <https://doi.org/10.30778/2018.09>.
- Rettberg, Angelika y Juan Ortiz. 2018. «Minería de oro, conflicto y criminalidad en los albores del siglo XXI en Colombia: perspectivas para el posconflicto colombiano», *Colombia Internacional*, 93: 17-63. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.7440/colombiaint93.2018.02>.
- Reyes, Alejandro y Ana M. Bejarano. 1988. «Conflictos agrarios y luchas armadas en la Colombia contemporánea: una visión geográfica», *Análisis Político*, 5: 6-27.
- Ríos, Jerónimo. 2016. «La periferalización del conflicto armado colombiano, 2002-2014», *Geopolítica(s). Revista de Estudios sobre Espacio y Poder*, 7 (2): 251-275. Disponible en: <https://doi.org/10.5209/GEOP.52270>.
- Ríos, Jerónimo. 2017. «Determinantes geográfico-políticos de la acción violenta guerrillera: un análisis de la concurrencia regional de guerrillas y paramilitares en el conflicto colombiano», *Revista Española de Ciencia Política*, 44, 121-149. Disponible en: <https://doi.org/10.21308/recp.44.05>.
- Ríos, Jerónimo. 2021. *Historia de la violencia en Colombia, 1946-2020. Una mirada territorial*. Madrid: Sílex Ediciones.
- Ríos, Jerónimo, Paula Bula y Jennifer Correa. 2019. «Departamentos de frontera y violencia periférica en Colombia», *Revista Criminalidad*, 61 (2): 113-132.
- Ríos, Jerónimo, Julio González y William Pachón. 2020. «Risk assessment analysis of attacks on FARC ex-combatants: Towards a new evaluation model of probability», *Journal of Policing, Intelligence, and Counter Terrorism*, 15 (1): 44-63. <https://doi.org/10.1080/18335330.2020.1727945>.
- Rodríguez Iglesias, Ana. 2020. «Imagining peace(s) in Colombia. Between negotiations, policies, and resisting narratives», *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, y Humanidades*, 22 (43): 99-117.
- Salas, Luis. 2010. «Corredores y territorios del conflicto armado colombiano: una prioridad en la geopolítica de los actores armados», *Perspectiva Geográfica*, 15: 9-36.
- Salas, Luis. 2016. «Conflicto armado y configuración territorial: elementos para la consolidación de la paz en Colombia», *Bitácora*, 26: 45-57. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.15446/bitacora.v26n2.57605>.
- Saleyhan, Idean. 2009. *Rebels Without Borders: State Boundaries, Transnational Opposition and Civil Conflict*. Nueva York: Cornell University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.7591/9780801459214>.
- Sánchez, Gonzalo. 1987. *Colombia: violencia y democracia: Comisión de Estudios para la Violencia*. Bogotá: La Carreta.
- Schutte, Sebastian. 2015. «Geography, Outcome and Casualties: A Unified Model of Insurgency», *Journal of Conflict Resolution*, 59 (6): 1101-1128. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0022002713520534>.
- Schutte, Sebastian y Karsten Donnay. 2014. «Matched wake analysis: Finding causal relationships in spatiotemporal event data», *Political Geography*, 41 (1): 1-10. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2014.03.001>.

- Snyder, Richard. 2006. «Does lootable wealth breed disorder?», *Comparative Political Studies*, 39(8):943-968. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0010414006288724>.
- Taylor, Peter y Colin Flint. 2011. *Political Geography: World-Economy, Nation-State and Locality*. Londres: Routledge.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). 2020. *Colombia. Monitoreo de cultivos de coca 2019*. Viena: Naciones Unidas.
- Villamizar, Darío. 2017. *Las guerrillas en Colombia: una historia desde los orígenes hasta los confines*. Bogotá: Debate.
- Zukerman, Sarah. 2012. «Organizational legacies of violence: Conditions favoring insurgency onset in Colombia, 1964-1984», *Journal of Peace Research*, 49 (3): 473-491. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0022343311435801>.

Presentado para evaluación: 28 de julio de 2020.

Aceptado para publicación: 10 de enero de 2021.

JERÓNIMO RÍOS

jeronimo.rios@ucm.es

Investigador postdoctoral en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, como beneficiario de las Ayudas de Atracción del Talento Investigador que cofinancia la Comunidad de Madrid (2018).

JULIO C. GONZÁLEZ

julio.gonzalezr@unimilitar.edu.co

Profesor asociado de la Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad de la Universidad Militar Nueva Granada (Colombia).

Políticas epistémicas y gobernanza. Un análisis comparativo de las regulaciones norteamericana y europea sobre declaraciones de propiedades saludables

Epistemic policies and governance. A comparative analysis of the North American and European health claims regulations

NOEMÍ SANZ-MERINO

Universitat de les Illes Balears

JOSÉ LUIS LUJÁN

Universitat de les Illes Balears

Cómo citar/Citation

Sanz-Merino, N. y Luján, J. L. (2021). Políticas epistémicas y gobernanza. Un análisis comparativo de las regulaciones norteamericana y europea sobre declaraciones de propiedades saludables. *Revista Española de Ciencia Política*, 55, 93-117. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.55.04>

Resumen

Este artículo analiza las regulaciones norteamericana y europea sobre las declaraciones de propiedades saludables (*health claims*). Haciendo uso del concepto de política epistémica, mostramos que la regulación europea está comprometida con un enfoque evaluador monista, que privilegia una determinada metodología científica, mientras que la regulación norteamericana está comprometida con una política epistémica pluralista. El análisis comparativo de ambas regulaciones muestra que cada política epistémica depende de los objetivos reguladores. Concluimos que no existe una única política epistémica que sirva para alcanzar distintos objetivos reguladores y también que la elección de una política epistémica u otra atrincherará los objetivos de la regulación, fija la dirección de la innovación tecnológica y posee otras implicaciones sociopolíticas. En concreto, mostramos cómo la política epistémica europea es compatible con un modo de gobernanza duro (*hard governance*), mientras que la norteamericana es más compatible con un modo más suave (*soft governance*). Finalmente, defendemos que nuestras conclusiones son extensibles a las propuestas actuales de políticas basadas en la evidencia. No es razonable, en correspondencia con los resultados obtenidos, pensar que hay un tipo de evidencia científica útil para todos los objetivos de las políticas públicas. Comprometerse con

una política epistémica u otra conduciría a pensar que solo cierto tipo de intervenciones políticas podrían contar con evidencia que las justifique.

Palabras clave: declaraciones de salud, alimentos, regulación, política basada en evidencia, ciencia reguladora, gobernanza, Europa, Estados Unidos.

Abstract

This article analyzes North American and European health claims regulations. By making use of the concept of epistemic policy, we show that the European regulation is committed to a monistic assessment approach, which favors a certain scientific methodology, while the North American regulation is committed to a pluralist epistemic policy. The comparative analysis of both regulations shows that each epistemic policy depends on particular regulatory objectives. We conclude that there is no single epistemic policy that serves to achieve different regulatory objectives. Moreover, we conclude that the choice of one epistemic policy or another entrenches the objectives of regulation, sets the trajectory of technological innovation and it entails other socio-political implications. In particular, we show how the European epistemic policy is compatible with a hard governance mode, while the North American one is more compatible with a softer governance mode. Finally, we hold that our conclusions are extensible to current evidence-based policy proposals. It is not reasonable, in accordance with our results, to think that there is one single type of scientific evidence useful for all public policies objectives. Committing to one or another epistemic policy would lead to think that only a certain type of political interventions would have supporting evidence.

Keywords: health claims, food, regulation, evidence-based policy, regulatory science, governance, Europe, United States.

INTRODUCCIÓN

Las declaraciones de propiedades saludables afirman un beneficio específico de cierto alimento sobre un aspecto concreto de la salud humana o la prevención de alguna enfermedad. Por ejemplo, mientras que «sin azúcares añadidos» es una declaración nutricional habitual, el reclamo «reduce el colesterol» en un etiquetado es una declaración de propiedades saludables (o «declaración de salud»). Antes de la regulación de estas declaraciones, presentes hoy en el etiquetado de algunos alimentos de consumo general, se utilizaba la expresión «alimentos funcionales» porque dicho beneficio se agrega a las funciones habituales de nutrición y sabor de los alimentos. Hoy en día, hablar de alimentos funcionales incluye una gran variedad de productos. Aquí solo nos ocuparemos de aquellos alimentos que la regulación actual admite que sean etiquetados con declaraciones sobre propiedades saludables (*health claims*).

En Europa, la posibilidad de comercializar productos alimentarios de acuerdo con esta calificación ha sido una cuestión sujeta a derecho desde 2006 (European Parliament and Council, 2006), mientras que en los Estados Unidos (en adelante EE. UU.)

lo fue mucho antes, desde 1990 (US-FDA, 1990). En ambos casos, se establece que el uso de etiquetas de alimentos que contengan este tipo de declaraciones deberá haber sido aprobado de acuerdo con el dictamen positivo previo de un órgano de evaluación científica. La actividad de tales organismos expertos se conoce como «ciencia reguladora» (Jasanoff, 1990): actividad científica cuyo objetivo es generar conocimiento que pueda usarse en el diseño y establecimiento de políticas públicas y/o ayudar en la toma de decisiones reguladoras concretas. La ciencia reguladora de este tipo de etiquetado es una instancia de la evaluación de beneficios (*benefits assessment*) (Bidlack *et al.*, 2009; Aggett *et al.*, 2005), al igual que la actividad científica encargada de analizar la efectividad de los fármacos.

La regulación del uso de declaraciones de salud ha sido objeto de investigación desde varias perspectivas. Algunos trabajos se han centrado en el estudio del desarrollo, implantación y evolución de esta regulación y/o las distintas metodologías de evaluación utilizadas, incluyendo en algunos casos comparaciones internacionales (*v. g.* Asp y Bryngelsson, 2008; Sánchez y Casilli, 2008; Gilsenan, 2011; Lalor y Wall, 2011; Tijhuis *et al.*, 2012; Boobis *et al.*, 2013; Hart *et al.*, 2013; Bagchi, 2014; González Díaz *et al.*, 2018; Domínguez Díaz *et al.*, 2020a, 2020b). También se han realizado estudios antropológicos, de enfoque ético y, cada vez más, relativos a las actitudes y percepción de los consumidores (véanse las revisiones de estudios disponibles de Berhaut-Glickstein y Hallman, 2017; Hieke y Grunert, 2018).

Nuestro propósito general es analizar la interacción entre la actividad científica y los objetivos de las regulaciones, así como sus posibles consecuencias no científicas. A este respecto, realizaremos un estudio comparativo de las regulaciones estadounidense y europea sobre la autorización del uso de declaraciones de salud.

Comenzaremos definiendo los conceptos clave del marco teórico propuesto para el análisis. Las *políticas epistémicas* son los enfoques evaluadores que están influidos por consideraciones no únicamente científicas (Luján y Todt, 2018b). Estas políticas epistémicas se relacionan con distintos estilos reguladores más generales que son representativos de modos de gobernanza duro (*hard governance*) o suave (*soft governance*) (Radaelli y Meuwese, 2010).

En el tercer apartado se expone la controversia científica existente en torno a cuáles son los estándares de evidencia que deben regir la evaluación de beneficios de alimentos con declaraciones de salud. Ello ayudará a identificar las políticas epistémicas subyacentes a las regulaciones norteamericana y europea, que es el contenido de los apartados cuarto y quinto respectivamente. A continuación, en el apartado sexto, la comparación de ambas regulaciones, con sus correspondientes políticas epistémicas, permitirá identificar sus efectos más allá de los objetivos explicitados en las regulaciones.

Las conclusiones que se deriven del análisis de este caso de ciencia reguladora trascienden la regulación del etiquetado con declaraciones de salud y podrían extrapolarse al ámbito general de las políticas públicas basadas en la evidencia. En los últimos tiempos se ha producido un debate en torno a las propuestas de este tipo de políticas públicas en similares términos (Cartwright y Hardie, 2013; Cartwright y Stegenga, 2011). Estas propuestas están relacionadas con diferentes ámbitos de interés público:

educación, salud, desarrollo, crimen y violencia, mercado laboral, etc. Como finalmente argumentaremos, en tanto que elegir una política epistémica conlleva distintas consecuencias sociales, políticas, científicas, sobre innovación, etc., estas han de ser consideradas al optar, mediante la regulación, por una política epistémica particular.

CIENCIA REGULADORA, POLÍTICAS EPISTÉMICAS Y GOBERNANZA

Desde finales de los años sesenta del siglo xx, las aplicaciones tecnológicas y/o sus efectos han sido objeto de regulación por parte de Gobiernos y Parlamentos¹. Ejemplos de este tipo de regulaciones son las relativas a los riesgos de los productos tóxicos, a los efectos de los productos farmacéuticos, las regulaciones medioambientales, etc. En general, son normativas cuyo objetivo suele ser la protección de la salud pública y/o del ambiente (Luján y López Cerezo, 2004).

La regulación de las aplicaciones científico-tecnológicas requiere de conocimiento científico respecto de posibles impactos, dosis, pervivencia de los residuos, etc. Debido a ello se desarrolla paralelamente una actividad científica que Jasanoff (1990) ha llamado «ciencia reguladora». Se trata de una actividad científica aplicada, cuyo objetivo es obtener conocimiento útil para elaborar regulaciones o tomar decisiones políticas concretas. Las evaluaciones de riesgos, de tecnologías o de impacto ambiental serían ejemplos de esta ciencia reguladora.

La ciencia reguladora se diferencia de la ciencia académica tanto por el contexto como por el contenido (*ibid.*). El contexto de la regulación está politizado, hay intereses económicos, participan grupos de opinión y defensores de alguna causa, etc. Respecto de la práctica científica, las normas epistémicas son más difusas en la ciencia reguladora que en la ciencia académica. Otras diferencias tienen que ver con el contenido, en tanto que la ciencia reguladora se ha de ocupar de rellenar ciertas lagunas de conocimiento para poder asesorar con diligencia en la elaboración de regulaciones y políticas públicas.

Desde una perspectiva normativa, las posiciones respecto a la relación entre ciencia académica y ciencia reguladora las podemos agrupar en dos bloques. Para algunos analistas, las normas epistémicas de la ciencia reguladora han de ser las mismas que las de la ciencia académica, que ha de servir como modelo (véanse, por ejemplo, Laudan, 1984, 2004; Dorato, 2004; Mitchell, 2004; Betz, 2013; Cox, 2015). Para otros, la ciencia reguladora puede seguir normas epistémicas distintas para cumplir mejor con el objetivo de proporcionar conocimiento útil para la regulación y la toma de decisiones (véanse, por ejemplo, Cranor, 1995, 1997; Wandall, 2004; Douglas, 2009; Steel, 2010).

La presente investigación consiste en un estudio de caso de ciencia reguladora: la interacción entre la actividad científica y la regulación del etiquetado de los alimentos

1. Se crearon también en ese momento las agencias reguladoras, especialmente en los EE. UU.

con propiedades saludables (*health claims*). Nuestros objetivos específicos son identificar y comparar las políticas epistémicas subyacentes a estas regulaciones en el caso de los EE. UU. y la Unión Europea, las motivaciones no epistémicas que podrían haber conducido a su establecimiento y evolución, así como algunas de las posibles implicaciones o efectos de su implantación.

El contexto analítico más general de este trabajo es, por tanto, el estudio de la interrelación entre valores (o factores) epistémicos y no epistémicos y, en particular, la influencia de estos últimos sobre las decisiones metodológicas en el ámbito de la ciencia reguladora (Jasanoff, 1990, 2005; Shrader-Frechette, 2004, 2010; Stirling, 2007; Cranor, 2006, 2017; Haack, 2014; Luján y Todt, 2015; Whittaker, 2015). Es en este sentido en el que hacemos uso del concepto de política epistémica, en línea similar a lo planteado por Luján y Todt (2018a), Jukola (2019) y Sanz Merino (2021).

Las políticas epistémicas responden a varias cuestiones: determinan el tipo de conocimiento pertinente estableciendo la carga de la prueba; fijan los requisitos de justificación de las afirmaciones de conocimiento mediante el estándar de prueba, y optan por una jerarquía evidencial particular, especificando el valor de distintos tipos de información científica. Las políticas epistémicas se pueden analizar en la regulación y/o en la ciencia reguladora. En este último ámbito se traducen en decisiones metodológicas.

La elección de las políticas epistémicas está determinada por distintos factores, y no exclusivamente los que tienen que ver con cuestiones puramente científicas (factores o valores epistémicos). Influyen también factores relacionados con la importancia relativa que se le otorgue, por ejemplo, a la protección del entorno o de la salud pública, al apoyo a la innovación tecnológica, etc. Factores estos que dependen de los climas sociales imperantes en cada momento².

Pero la puesta en práctica de investigaciones reguladoras particulares (basadas en los enfoques evaluadores derivados de las políticas epistémicas elegidas) también tiene consecuencias no epistémicas: por ejemplo, efectos que pueden ir más allá de los directamente perseguidos por la regulación (en este caso, *v. g.*, más allá de velar por la salud de la población). Esto ha sido así respecto de la posible participación de la ciudadanía en la producción, uso e interpretación del conocimiento base de políticas reguladoras; en el caso de la regulación biotecnológica (Jasanoff, 2005), o en el de la evaluación de las declaraciones de salud (Sanz Merino, 2020, 2021).

En este sentido, analizamos la influencia de las políticas epistémicas sobre la implantación, por parte de la Administración estadounidense y de la Unión Europea, de dos modos alternativos de gobernanza: blando o duro (*soft regulation/*

2. Las regulaciones actuales son en general más protectoras de la salud pública y del entorno que las de hace algunas décadas. Esto ha conducido a que, por ejemplo, la actual regulación europea de los productos químicos pueda interpretarse como una regulación que ha invertido la carga de la prueba desde la Administración a los productores. Esto constituye claramente un cambio de política epistémica.

hard regulation)³. Partimos de una definición operativa que creemos recoge los rasgos esenciales de las clasificaciones propuestas por otros autores en contextos similares⁴. Una regulación dura es aquella que establece normas o criterios de manera categórica, sin que su aplicación pueda modularse según circunstancias contextuales. Por ejemplo, son instancias típicas el derecho positivo y los marcos legales o normativos vinculantes y generales (*hard law*), según los cuales, además, los asuntos o procesos objeto de regulación se entienden como acabados o definidos según estándares incuestionables.

En cambio, una regulación suave o blanda permite la intervención u opinión de diversos actores bajo ciertas circunstancias, según criterios menos rígidos, tales como el cumplimiento de procedimientos concretos o la provisión de determinada información. Este enfoque regulador considera los procesos de acción o toma de decisiones como inacabados o susceptibles de ser abiertos en circunstancias concretas, y suele responder al establecimiento de directrices, recomendaciones o marcos normativos flexibles (*soft law*).

DECLARACIONES DE PROPIEDADES SALUDABLES Y EVIDENCIA CIENTÍFICA

Tanto en los EE. UU. como en Europa, la regulación de las declaraciones de salud hace referencia al tipo de conocimiento que fundamenta las respectivas decisiones administrativas. La regulación norteamericana se refiere al «acuerdo científico significativo» (US-FDA, 1990) y la europea a la «evidencia científica generalmente aceptada» como más alto estándar evidencial (European Parliament and Council, 2006). Ambas regulaciones, por tanto, parten de la base de la existencia de evidencia científica «generalmente aceptada» o que genera «acuerdo científico». La realidad, no obstante, es que ambas regulaciones han producido importantes controversias respecto de la evidencia pertinente y las metodologías adecuadas.

Actualmente, la evidencia que en ambos casos se identifica explícitamente con el más alto estándar de substanciación científica es la relativa a la relación causal entre un

3. Este interés puede encontrarse en el trabajo de Radaelli y Meuwese (2010), aunque sobre la evaluación de impactos (*i. e.* la evaluación de eficacia y efectos de actividades organizativas o de políticas públicas) de las medidas de coordinación administrativa y para el aprendizaje organizacional de la Unión Europea. En él se muestra que no solo las políticas diseñan e implementan instrumentos de gestión o regulación, sino que en su puesta en marcha los instrumentos generan sus propios efectos políticos. Para un análisis más general sobre la deriva de las políticas públicas recientes de la Unión Europea según criterios de gobernanza dura y blanda, véase Dehousse (2016).

4. Además de las referencias ya señaladas en la nota anterior, pueden tomarse también ejemplos de definición y uso de la dicotomía de Rapp *et al.* (2011); Maggetti (2015); Knudsen (2018), o Oberthür (2019).

alimento o sustancia nutricional (natural o artificial) y un beneficio específico para la salud (EFSA-NDA, 2017; US-FDA, 2009). Este tipo de evidencia es muy difícil de obtener si no es a través de una metodología científica concreta, a saber, las pruebas controladas aleatorizadas (*randomized control trials* o RCT). Esta es precisamente la metodología que ambas normativas consideran que ofrece la mejor evidencia posible.

Desde su implantación, ambas regulaciones han generado desacuerdos dentro y fuera de la comunidad científica. En los EE. UU. los problemas más visibles surgieron por el enfrentamiento de los solicitantes (productores alimentarios) con la Administración. Según los solicitantes de las declaraciones, había una falta de definición clara en la normativa acerca de qué evidencia científica formaba parte del referido «acuerdo significativo» (véase US DC Circuit, 1999). En aquel momento, la normativa no hacía referencia explícita a los estudios RCT.

En el caso de la Unión Europea, la controversia, que se mantiene aún, se centra en la conveniencia de que para la autorización de una declaración se exijan datos procedentes de RCT. Esta controversia permanece en el seno de la comunidad de investigadores en nutrición. Los críticos con la actual regulación europea consideran que es el resultado de una transferencia acrítica de la metodología típica de evaluación de beneficios de los fármacos y que no se han considerado las particularidades de la investigación sobre la alimentación y su efecto en la salud (Gregori y Gafare, 2012). Se argumenta, por ejemplo, que, mientras en los ensayos farmacológicos los RCT suelen ser viables y arrojan datos causales significativos, en el ámbito de la nutrición no solo son muy difíciles de aplicar técnicamente (por lo que son poco habituales), sino que son incapaces de capturar correctamente aspectos que pudieran ser cruciales en el análisis de los beneficios de las dietas (Boobis *et al.*, 2013; Blumberg *et al.*, 2010; Heaney, 2008). Los estudios nutricionales requieren de investigaciones a medio y largo plazo en las que, además, los efectos objeto de estudio son poco pronunciados. Asimismo, se señala que la investigación en nutrición ha de tener también en cuenta la multifuncionalidad natural de los nutrientes, así como su interacción con otros alimentos. Estas y otras características recomiendan, según algunos autores, que no se minusvalore la evidencia proveniente de la investigación epidemiológica o, incluso, de los análisis mecanísticos (Biesalski *et al.*, 2011; Todt y Luján, 2017).

POLÍTICAS EPISTÉMICAS Y DECLARACIONES DE SALUD: EL CASO NORTEAMERICANO

En los EE. UU., la Nutrition Labelling and Education Act de 1990, que entonces buscaba sobre todo la estandarización general del etiquetado nutricional, otorgó autoridad a la Food and Drugs Administration (FDA) para evaluar y autorizar aquellas etiquetas en las que se afirmara la mejora de la salud mediante alimentos de consumo general. Esta nueva función se hizo efectiva con sus primeras autorizaciones en 1993 (Lalor y Wall, 2011). Desde entonces, la FDA evalúa, con la finalidad de autorizar o no, si las declaraciones de salud solicitadas cumplen con los requisitos evidenciales

establecidos por la regulación. La polémica ya señalada, relativa a la falta de concreción, junto con la crítica de otros aspectos de esta norma federal, hicieron que se incorporaran cambios fundamentales desde finales de su primera década de vida.

La problemática en torno a la vaguedad del criterio de «acuerdo científico significativo» (*scientific significant agreement, SSA*), con el que la FDA discriminaba lo que consideraba substanciación científica suficiente para aprobar una declaración, se solventó en parte a través de la litigación civil. Por un lado, con el proceso *Pearson vs. Shalala*⁵ (US DC Circuit, 1999) se determinó que la regulación existente por entonces reducía los derechos de los productores de estos alimentos por incumplimiento de la Cuarta Enmienda a la Constitución, según la cual el Gobierno no puede imponer sanciones o castigos sin aportar razones claras y razonables. Asimismo, en ese proceso judicial, se determinó también que la regulación violaba la Primera Enmienda, es decir, el Gobierno no puede imponerse por ley impidiendo la libre expresión de los ciudadanos estadounidenses. Por otro lado, el hecho de que en la primera década de la regulación pocos productos alimentarios hicieran uso de declaraciones de salud (incluso de las ya aprobadas por la FDA) parecía corroborar que la regulación no resultaba del todo apropiada (Parker, 2003). Con el tiempo, y como primera respuesta a tales acusaciones, la FDA empezó a especificar que la substanciación de las declaraciones debía consistir en la confirmación de causalidad mediante RCT con sujetos humanos. Los objetivos específicos explicitados en la regulación original eran los mismos que precisamente seguiría luego la Unión Europea: proteger al consumidor y fomentar un mercado para la innovación alimentaria (US-FDA, 1990).

La ley federal de 1990 ya había sido modificada antes de 1999; concretamente, la Food and Drug Administration Modernization Act añadió, en 1997, la posibilidad de que otras autoridades científicas, distintas de la FDA, pudieran emitir juicios favorables sobre la validez, para su uso como declaraciones de salud, de los —desde entonces denominados— «health claims based on authoritative statements». Tales «dictámenes autorizados» incluían los realizados por otros organismos gubernamentales o algunas instituciones científicas, como los National Institutes of Health o la National Science Foundation.

Finalmente, en 2003, la *FDA Consumer health information for better nutrition initiative* estableció una agenda de trabajo que debía ayudar a lograr lo que se convertiría en otro de los objetivos principales de la regulación estadounidense: «Mejorar la disponibilidad pública y la comprensión del consumidor de la evidencia científica más actual sobre cómo las elecciones dietéticas pueden afectar la salud», así como incrementar la competencia en este mercado (US-FDA, 2003). En particular, esta nueva iniciativa debía «aumentar las posibilidades de que los consumidores siguieran dietas más saludables» (*ibid.*), y para ello:

5. A la apelación de Durk Pearson y Sandy Shaw contra el Departamento de Salud y Servicios Humanos se sumaron la American Preventive Medical Association y Citizens for Health, una organización de consumidores de suplementos dietéticos en pro del cuidado de la salud.

- a) especificar la forma en cómo la FDA debía aplicar el nuevo estándar «peso de las pruebas» (*weigh of evidence*), establecido con la finalidad de autorizar declaraciones de salud cualificadas (*qualified health claims*);
- b) establecer un marco regulador con el estatus de ley, que identificase los procedimientos para implementarla y las necesidades de personal y de organización necesarias para aplicarla;
- c) desarrollar una agenda para investigar las formas más efectivas de presentar la información científica veraz a los consumidores, así como para identificar los tipos de información que sean engañosos.

Tales propuestas han conducido a una regulación de las declaraciones de salud más flexible que la inicialmente propuesta y que la posteriormente implantada en la UE.

La regulación norteamericana, en su versión actual, concede un lugar central a los consumidores. Hace mayor hincapié que antes en la necesidad de evaluar si la declaración y la información adjunta en el etiquetado son comprendidas por el consumidor medio⁶. Además, al proceso de evaluación de la FDA se le ha incorporado un mecanismo de consulta (*panel period*) abierto a los comentarios del público general y de los grupos de interés sobre las solicitudes presentadas.

Finalmente, la iniciativa de 2003 también estableció un cambio sustancial en el estándar evidencial (o de prueba), que se mantiene en la actualidad. La señalada apelación de la FDA al desarrollo de un nuevo y detallado marco legal respondía a la necesidad de dar estatuto legal a las recientes subcategorías de declaraciones de salud con ella propuestas. Las «declaraciones cualificadas de propiedades saludables» se autorizan según se ajusten al nuevo estándar evidencial del peso de las pruebas (US-FDA, 2003). La adopción de una política epistémica basada en este, que produce dictámenes graduales (o probabilísticos) y no categóricos, responde a los nuevos objetivos establecidos en la regulación tras la controversia anteriormente señalada y la *Iniciativa* de 2003.

Desde entonces, se pueden etiquetar productos alimentarios con declaraciones de salud susceptibles de estar basadas en tres nuevos niveles de evidencia, y que se han añadido al prevaeciente «acuerdo científico significativo» (SSA), identificado como el de más alto nivel según la jerarquía evidencial ahora establecida. Acorde con las actuales directrices de la FDA (desde 2003; véase, también, US-FDA, 2009), los consumidores son quienes finalmente han de discriminar si el tipo de evidencia científica aportada sobre los posibles beneficios les es suficiente para tomar la decisión de consumir esos alimentos. Para que esto sea posible, los consumidores han de poder comprender no solo la declaración misma, sino también cómo incide en el significado de esta el estándar científico (o nivel de evidencia) que la autoriza (US-FDA, 2003). Es así que, como resultado de la agenda de investigación sobre los consumidores

6. Véase también el *Attachment D: Consumer studies research agenda. Improving consumer understanding and product competition on the health consequences of dietary choices* (US-FDA, 2003, actualizado en 2018), disponible en: <https://cutt.ly/RlzxKA0> (acceso: 23-8-2020).

mencionada más arriba, se ha dispuesto que las declaraciones cualificadas habrán de ir redactadas de una determinada manera (véase cuadro 1). Puede afirmarse que la regulación norteamericana actual ha tratado de adaptarse a ciertas exigencias tanto de los productores como de los consumidores.

CUADRO 1.

NIVELES DE EVIDENCIA ADMITIDOS PARA LAS DECLARACIONES CUALIFICADAS

Clasificación basada en evidencia	Lenguaje apropiado para su calificación
<i>Segundo nivel</i>	«Aunque existe evidencia científica que respalda la afirmación, la evidencia no es concluyente».
<i>Tercer nivel</i>	«Alguna evidencia científica sugiere que [...]. Sin embargo, la FDA ha determinado que esta evidencia es limitada y no concluyente».
<i>Cuarto nivel</i>	«Investigación científica muy preliminar y limitada sugiere que [...]. La FDA concluye que hay poca evidencia científica que respalde esta afirmación».

Fuente: elaboración y traducción propias a partir de la información de US-FDA (2009).

Las «declaraciones de salud» (nomenclatura reservada ahora para las declaraciones según un primer nivel de evidencia, el del acuerdo científico significativo) se siguen juzgando bajo el supuesto de que la mejor evidencia en nutrición es aquella que establece una relación causal (*i. e.*, según resultados de RTC en humanos). Pero la aceptación de declaraciones de salud cualificadas ha abierto la puerta a la consideración, al menos como relativamente relevantes, de datos provenientes de otras metodologías típicas de la investigación nutricional (*v. g.*, estudios epidemiológicos o mecánicos). Actualmente, «después de evaluar la totalidad de la evidencia científica, la FDA determina si hay un acuerdo científico significativo que respalde la autorización de una declaración de salud, o *evidencia creíble* para respaldar una declaración de salud cualificada»⁷ (US-FDA, 2009: 7).

Dado que la propia regulación estadounidense aún considera el criterio SSA como el de más alto nivel científico, puede inferirse que ha habido un cambio en los objetivos de la regulación: es preferible, para mejorar la salud pública, una mayor disponibilidad de productos comercializados como saludables, aunque ello suponga la introducción en el mercado de algunos alimentos que posiblemente no lo sean. Se ha producido un cambio de política epistémica: se ha pasado de una cuyo objetivo era minimizar los falsos positivos a una más tolerante con este tipo de error estadístico. El resultado, acorde con los objetivos de la regulación, es un aumento de las posibilidades en la elección de compra del consumidor, a la vez que lo hace responsable de su decisión y de la valoración de la evidencia disponible respecto a las propiedades saludables de los diferentes productos alimentarios.

7. Las cursivas son propias.

En resumen, la primera versión de la regulación norteamericana desembocó en una controversia respecto a la concreción del estándar de prueba, especialmente entre los productores de alimentos. El resultado de esta controversia fue un cambio de los objetivos de la regulación, que pasan de la protección del consumidor frente a la información engañosa a la promoción de la libertad de elección del consumidor y la libertad de expresión de los productores, si bien ateniéndose a una tipificación de la evidencia disponible. Estos cambios de objetivos de la regulación se traducen en un cambio de política epistémica. Ahora se adopta un enfoque conocido como del peso de las pruebas, que, a su vez, posibilita el uso de metodologías científicas distintas de los RCT.

POLÍTICAS EPISTÉMICAS Y DECLARACIONES DE SALUD: EL CASO EUROPEO

La Comisión Europea consideró importante la regulación de la comercialización, como tales, de los alimentos con propiedades saludables desde comienzos de este siglo. En 2001 se publicaba el *Discussion paper on nutrition claims and functional claims* (SANCO/1341/2001), y en 2006 la primera reglamentación europea ya mencionada y que sigue en vigor. Desde entonces, la European Food Safety Authority (EFSA) está a cargo de este tipo de evaluación de beneficios y es la que decide si una solicitud de etiquetado con declaración de propiedades saludables certifica una «evidencia científica suficiente» (European Parliament and Council, 2006). Solo después de la publicación de una evaluación positiva por parte de la EFSA, la autoridad reguladora en este caso (formada por la Comisión —CE— y los Estados miembros) se autoriza el uso de la declaración de salud en el mercado interior de la UE.

El proceso de solicitud de un etiquetado con este tipo de declaración se tramita inicialmente a través de los respectivos Gobiernos nacionales, y luego la EFSA evalúa la solicitud ateniéndose a si la declaración de salud cumple todas y cada una de las siguientes condiciones generales (European Parliament and Council, 2006)⁸:

1. Que la declaración sea acerca de un beneficio concreto para un grupo poblacional (más o menos amplio), asimismo claramente definido.
2. Que la declaración esté substantiada mediante la evidencia disponible (publicada o no publicada), que siga el más alto estándar científico.
3. Que la declaración sea comprensible para el consumidor medio.

8. Las primera y tercera condiciones coinciden con las mantenidas como condiciones *sine qua non* para la evaluación de las declaraciones de salud en la regulación norteamericana. Cabe mencionar, sin embargo, que el significado otorgado a «consumidor medio» es distinto en ambas regulaciones (véase, por ejemplo, en Sanz Merino, 2020).

Una solicitud de declaración de salud, por tanto, no solo ha de incluir un informe con referencias científicas que la avalen, sino que deberá presentarse redactada como se espera que se publique en el etiquetado y acompañada de las especificaciones pertinentes para que el consumo del alimento sea beneficioso y no perjudicial (cuadro 2).

CUADRO 2.

EJEMPLO DE DECLARACIÓN DE SALUD AUTORIZADA POR LA EFSA

Nutriente o sustancia o categoría alimentaria	Declaración de propiedades saludables	Condiciones de uso
(DHA) Ácido docosahexaenoico	Mantenimiento de la función cerebral normal	La declaración debe ser usada solo para alimentos que contengan al menos 40mg de DHA por cada 100g y 100Kcl. Como apoyo a la declaración se ha de informar al consumidor de que el efecto beneficioso se obtiene con una ingesta de DHA diaria de 250mg.

Fuente: elaboración y traducción propia a partir de la información contenida en *EU Register of nutrition and health claims* (disponible en: <https://cutt.ly/clzi3NI>).

La ESFA publica las «opiniones científicas» favorables y desfavorables de su Panel on Dietetic Products, Nutrition and Allergies (NDA) a través del *EFSA Journal*. Los interesados a los que se les ha denegado una declaración pueden reclamar. El Directorate General Health and Consumers Protection (en nombre de la CE y las autoridades de los Estados miembros) emite respuestas colectivas. Hasta la fecha, las pocas que se han emitido no han puesto en duda las evaluaciones de la EFSA. Por otro lado, cuando una declaración de salud sobre cualquier nutriente (natural o artificial) presente en un alimento ha sido aprobada, esta puede ser usada comercialmente por cualquier empresa de alimentación, siempre y cuando cumpla y siga los términos aceptados por la autorización original⁹, al igual que ocurre en el caso norteamericano.

La regulación europea de las declaraciones sobre propiedades saludables fue planteada con la intención explícita tanto de proteger la inversión en innovación de las empresas alimentarias como, sobre todo, a los consumidores. El hecho de que antes de la regulación los productores de alimentos simplemente las utilizaban como reclamo publicitario, también ponía en peligro la confianza que los consumidores pudieran tener en las declaraciones científicamente justificadas. Así, considerando también la buena imagen social que —los reguladores suponen— poseen los alimentos funcionales y su impacto directo en la calidad nutricional de la dieta de sus consumidores, se estableció que la regulación de las declaraciones de salud debía

9. A pesar de esta diferencia regulatoria con la I+D patentada, la CE basó en parte la necesidad de la regulación sobre declaraciones de salud en la promoción de un marco de competencia comercial justo que, además, fomentara la innovación en alimentación (European Parliament and Council, 2006).

proteger a los consumidores de información errónea, engañosa o susceptible de malinterpretación relacionada con sus elecciones alimentarias (European Parliament and Council, 2006: 11).

Para asegurar que la ciudadanía pueda confiar en que si decide consumir estos productos mejorará su salud y, en consecuencia, que los productos que llegan al mercado como funcionales lo son realmente, se ha de garantizar la veracidad de las declaraciones. Por lo tanto, los reguladores europeos han asumido que es contraproducente que se aprueben declaraciones sobre productos que realmente no proporcionan los beneficios aducidos. Además, y contrariamente a lo visto en la regulación norteamericana, la norma europea deja claro que evaluar el alcance de la justificación científica de una propuesta de declaración de salud es solo responsabilidad de la EFSA. En el caso europeo, las instancias reguladoras han dejado claro que no interfieren en el trabajo de los evaluadores expertos (de la agencia), o no más allá de imponerles que hagan su trabajo de la mejor manera científica posible (véase Directorate-General for Health and Consumers, 2011). La EFSA ha traducido epistémicamente esta exigencia y los objetivos reguladores adoptando el mayor nivel posible de exigencia evidencial. Como hemos visto en el caso norteamericano, los objetivos de la regulación se traducen en políticas epistémicas particulares.

Algunas características de la política epistémica europea son las siguientes: por un lado, la EFSA exige como condición *sine qua non* la aportación de pruebas de causalidad (véase EFSA-NDA, 2011, 2017), lo que teóricamente sería un modo de minimizar el número de falsos positivos; es decir, de evitar la aprobación de productos como beneficiosos sin serlo realmente. Por otro, según las exigencias de la EFSA solo los RCT cumplen con el criterio evidencial establecido en la regulación europea. Por lo tanto, podemos caracterizar la política epistémica que respalda este tipo de regulación europea como una postura o enfoque monista y restrictivo¹⁰. En especial, es altamente exigente a la vez que parcial, sobre todo porque, como se ha expuesto, no hay acuerdo científico respecto de que los RCT sean la metodología que siempre aporta los datos más relevantes en materia de nutrición, es decir, la más útil para la regulación de los alimentos. La existencia de controversia científica respecto a los niveles de evidencia y las metodologías pertinentes justifica la conclusión de que han sido los factores no epistémicos, relacionados con los objetivos reguladores, los que han inducido la elección de la política epistémica.

LAS CONSECUENCIAS DE LAS POLÍTICAS EPISTÉMICAS

Las diferencias entre las dos políticas epistémicas que acabamos de analizar obedecen principalmente a la existencia de objetivos reguladores distintos. Como

10. Utilizamos aquí la dicotomía entre *monismo* y *pluralismo*, a diferencia de Osimani (2020), donde se utiliza para el mismo fin la dicotomía entre *elitismo* y *pluralismo*.

hemos señalado anteriormente, se trata de un ejemplo claro de interacción entre valores epistémicos (los directamente relacionados con la investigación científica) y valores no epistémicos (los relacionados con los objetivos reguladores)¹¹.

Las dos regulaciones comparten el objetivo general de lograr una población más saludable a través de la innovación en productos para la alimentación general y de la generación de nuevos hábitos de consumo. Tanto en la primera versión de la regulación estadounidense como en la europea, este objetivo se tradujo en la imposición del considerado como el estándar científico más alto. A partir de dichas regulaciones, las agencias evaluadoras demandaron evidencia proveniente de RCT en humanos como prueba de substanciación científica de las declaraciones de salud. En ambas jurisdicciones se consideró que permitir la distribución de alimentos etiquetados con declaraciones de salud sin ser realmente beneficiosos podía acarrear un marco de competencia injusto en el mercado alimentario, la pérdida de confianza de los consumidores e, incluso, afectar negativamente a la salud pública. El objetivo era reducir los falsos positivos y los RCT fueron considerados la mejor metodología a tal fin. Se partía, entonces, de que la ciencia reguladora debía ser lo más precisa posible, a imagen y semejanza de la mejor ciencia académica.

El caso norteamericano es especialmente interesante porque muestra claramente cómo el cambio de objetivos reguladores conduce a un cambio de política epistémica. El actual enfoque evaluador en los EE. UU., centrado en el peso de las pruebas (*weigh of evidence*), es una ampliación de la clásica metodología de descartar los datos científicos no acordes con el estándar más alto (*highest standard*). Este cambio muestra que otra política epistémica era posible: una política epistémica más pluralista y flexible que se implanta como consecuencia de un cambio de los objetivos reguladores.

Por tanto, con lo tratado hasta aquí, se han alcanzado el primer y segundo objetivos específicos de este trabajo; es decir, hemos identificado, comparativamente, las políticas epistémicas de las regulaciones europea y estadounidense, y hemos establecido las motivaciones no epistémicas que habrían influido en el establecimiento y la evolución de tales enfoques evaluadores. En el resto de este apartado abordaremos los efectos que la implementación de ambas regulaciones, con sus correspondientes políticas epistémicas, conlleva. Las consecuencias son de diferente tipo. A continuación, nos centramos en las siguientes: sobre la investigación en nutrición, la innovación alimentaria, la salud pública y, finalmente, sobre la imposición de estilos de gobernanza *duros* o *suaves* (*hard/soft governance*).

Respecto de la investigación, adoptar una política epistémica pluralista o monista condiciona la investigación en las ciencias de la nutrición. La política monista transmite el mensaje de que básicamente solo un tipo de evidencia, y por lo tanto solo la metodología científica que lo genera, es relevante en el ámbito de la nutrición. Se

11. Algunas trabajos sobre este tema son Longino (1990); Shrader-Frechette (2005); Douglas (2009); Wilholt (2009); Haack (2014), y Luján y Todt (2015, 2018b).

deslegitiman, más o menos, otras metodologías científicas. Desde el ámbito regulador, por tanto, se está influyendo en el desarrollo de la investigación de una serie de ciencias relacionadas con la alimentación. El enfoque pluralista es más tolerante con la diversidad metodológica practicada por las diferentes líneas de trabajo en la investigación sobre nutrición (Aggett, 2012; Marks, 2003).

En relación con la innovación, las políticas epistémicas son literalmente ambientes de selección de nuevos desarrollos tecnológicos. Dependiendo de la jerarquía evidencial que se adopte, habrá innovaciones respecto de las cuales será más fácil obtener evidencia relativa a sus efectos beneficiosos sobre la salud. Esto significa que la política epistémica elegida en la regulación se convertirá en un factor determinante de la dirección y del ritmo del cambio tecnológico, aunque en ocasiones ni siquiera se alcanzan los objetivos reguladores perseguidos a este respecto, o no como se esperaría¹².

Sobre la promoción de la salud se ha argumentado que, al seguir el tipo de política epistémica monista, la UE está asumiendo costes de oportunidad en términos de salud individual y, sobre todo, poblacional, ya que está impidiendo una más amplia circulación pública de información relevante y también científicamente válida sobre los efectos beneficiosos de algunos alimentos (Blumberg *et al.*, 2010)¹³.

La adopción de políticas epistémicas en ámbitos concretos también genera consecuencias sobre el estilo de gobernanza general de una sociedad. Las diferencias actuales, a este respecto, entre las regulaciones aquí analizadas se sintetizan en el siguiente cuadro.

CUADRO 3.

MODOS DE GOBERNANZA SEGÚN REGULACIÓN DE DECLARACIONES DE SALUD

	Unión Europea	Estados Unidos
<i>Objetivos de la regulación</i>	Proteger al consumidor de la información errónea. Promover la innovación alimentaria.	Proteger al consumidor y promover su libre elección informada. Promover la innovación alimentaria Salvaguardar la primera y cuarta enmiendas.

.../...

12. El estudio de Khedkar *et al.* (2017) muestra que en la UE no se ha producido un incremento del interés privado por invertir en I+D nutricional desde la implantación de la regulación en 2006. Más bien muestra lo contrario, como consecuencia del temor de los productores de alimentos por no cumplir con las exigencias evaluadoras impuestas por la CE. Martínez (2017) apunta a que el reciente incremento en la apuesta comercial por usar declaraciones de salud en los EE. UU. responde a otros factores, especialmente sociales y relacionados con la salud poblacional, además de a la aparición de la regulación de 2003.

13. Si bien, según los estudios de percepción e intención de compra de alimentos con declaraciones calificadas de salud, es cuestionable que el pluralismo estadounidense esté influyendo positivamente en la generación de nuevos hábitos de consumo en este sentido (véase, *v. g.* en Berhaupt-Glickstein y Hallman, 2017; Hieke y Grunert, 2018).

.../...

	Unión Europea	Estados Unidos
<i>Traducción epistémica de los objetivos reguladores</i>	Los falsos positivos son malos para el mercado y la sociedad	Maximizar la disponibilidad de opciones de consumo supone aceptar un número mayor de falsos positivos
<i>Política epistémica</i>	«Más alto estándar» (monismo metodológico)	«Peso de las pruebas» (pluralismo metodológico)
<i>Opciones Regulación</i>	Autorizar/no autorizar	Autorizar/No autorizar/Aceptar otra evidencia
	Gobernanza dura	Gobernanza suave

Fuente: elaboración propia.

Al optar por una política epistémica restringida y monista, la Unión Europea estaría implementando un estilo de gobernanza duro; es decir, con esta regulación la UE establece un marco normativo basado en su respaldo a un sistema evaluador que ha impuesto un estándar único, altamente exigente para el campo científico involucrado, e inapelable tanto científica como extra-científicamente. Son única y exclusivamente los expertos gubernamentales los que evalúan las solicitudes y las instancias reguladoras las que aprueban o desaprueban la comercialización de productos con declaraciones en beneficio del mercado y los consumidores. Ni los productores ni los consumidores pueden participar en ese proceso, salvo mediante el cumplimiento de la norma o el consumo de los alimentos que solo los reguladores consideran suficientemente beneficiosos.

La Comisión Europea no se ha cuestionado su enfoque regulador duro en este ámbito, ya sea por considerar que su restringida postura es la mejor manera de proteger a los consumidores y el mercado —como defienden otros especialistas, *v. g.* Edinger (2016)—, ya sea por su tradicional énfasis en reestablecer, en general, la confianza de la ciudadanía en las instancias públicas y los sistemas expertos en los que se basan (véase, por ejemplo, CE, 2001).

En cambio, la Administración estadounidense habría evolucionado hacia un estilo de gobernanza más suave en lo que respecta a la regulación de las declaraciones de salud, en tanto que ahora se habilita una mayor participación tanto en los procesos de autorización como en los de evaluación. Por un lado, las autorizaciones y evaluaciones pueden ser llevadas a cabo por otras instancias científicas distintas de la FDA y el propio proceso evaluador se ha abierto a las consideraciones de distintos actores sobre las solicitudes de declaración. Por otro lado, se ha ampliado el tipo de información científica relevante en el campo de la nutrición, lo que ha resultado en la aceptación de una diversidad de declaraciones. Esto amplía tanto las opciones de compra de los consumidores como las de decisión de los reguladores. Frente a la dicotomía entre autorizar o no una declaración, los reguladores americanos reconocen posibles excepciones a la norma del más alto estándar, basándose en la aceptación de cierta información proveniente de más partes interesadas.

La elección de una política epistémica a través de la regulación, aunque sea en un ámbito tan específico como el que es objeto de este trabajo, influye en el estilo general de gobernanza. No consideramos que esta ni ninguna de las consecuencias vistas sean necesariamente negativas o positivas, pues son resultado de objetivos políticos concretos. Orientar tanto la investigación y la innovación como la evaluación experta hacia intereses socialmente relevantes es difícilmente criticable. Lo que finalmente queremos señalar es que cuando se ha de optar por una u otra regulación, por una u otra política epistémica, hay que analizar y tener en cuenta las consecuencias de esa opción, que van más allá de los objetivos propios de la regulación. Por ejemplo, la regulación europea en este ámbito contradice algunas propuestas realizadas a principios del presente siglo. Estas incidían en la necesidad de incorporar mecanismos de participación para distintos actores sociales y de reconocer la incertidumbre que implica el uso del conocimiento científico en la toma de decisiones (véanse a este respecto, CE, 2005, 2006, y 2007).

CONCLUSIONES

La conclusión más importante del presente trabajo es que difícilmente se va a poder generar un único cuerpo de evidencia científica que sea útil para distintos objetivos reguladores. Nuestros estudios de casos muestran que si el objetivo es reducir la presencia de etiquetados engañosos, se necesitará un tipo de evidencia, y si el objetivo es aumentar la presencia en el mercado de productos saludables etiquetados como tales, la evidencia tendrá que ser otra; es decir, tanto las evidencias requeridas en uno y otro caso como las metodologías científicas que las generan son distintas. La evolución de la regulación norteamericana revela que el cambio de objetivos reguladores se traduce en un cambio de política epistémica. Por lo tanto, la utilidad de la evidencia depende de cuáles sean los objetivos reguladores, no siendo posible encontrar políticas epistémicas multipropósito.

La segunda conclusión sería que, además, elegir una determinada política epistémica hace que solo ciertos objetivos reguladores puedan ser alcanzados y que solo determinados problemas puedan ser abordados. Por ejemplo, la centralidad de los RCT en la regulación europea conlleva dos consecuencias importantes: a) hay pocos productos con declaraciones de salud en el mercado, y b) las empresas solo pueden estar motivadas para desarrollar productos con beneficios que puedan ser identificados de acuerdo con la metodología considerada imprescindible por la regulación. Las políticas epistémicas fijan y atrincheran los objetivos reguladores que les dieron origen y orientan la innovación en una línea determinada. Con el tiempo, el principal cuerpo de evidencia será relativo a unos objetivos reguladores particulares y a una cierta línea de innovación en alimentos.

Las decisiones metodológicas asumidas por las instancias evaluadoras también condicionan y construyen diversos escenarios para la gobernanza de este asunto de salud pública, *v. g.*, en tanto que implican una mayor o menor involucración de partes

interesadas en los procesos de decisión. Concretamente, condicionan la posible amplitud de la participación en los procesos de evaluación, autorización y/o consumo de alimentos con declaraciones de salud. En este sentido hemos visto que, mientras la UE se situaría en un modo duro de gobernanza (*hard governance*), en los EE. UU. la regulación de las declaraciones de salud respondería a uno más suave (*soft governance*).

Estas conclusiones son extrapolables de la ciencia reguladora a propuestas actuales relativas a la formulación de políticas públicas basadas en la evidencia. La extrapolación es relativamente inmediata. Como acabamos de mencionar, en primer lugar la idoneidad de una política epistémica depende de los objetivos reguladores. En segundo lugar, comprometerse con una política epistémica produce el efecto de que solo determinados problemas sociales podrán ser investigados científicamente y que solo cierto tipo de intervenciones políticas contarán con evidencia que las justifique.

Nuestra conclusión final es que la elección de una política epistémica posee distintos tipos de consecuencias sociales, políticas, científicas, sobre la innovación, etc. Estas consecuencias han de ser analizadas previamente a la elección de una política epistémica particular mediante el establecimiento de la regulación concreta y/o con posterioridad. Utilizar el argumento *a priori* de que existe una metodología de investigación que es la mejor en cualquier caso y un tipo de evidencia que es el mejor siempre puede resultar en un ocultamiento de las consecuencias de dicha decisión. Esto se aplica tanto a la ciencia reguladora como a las políticas públicas basadas en evidencia.

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo se ha realizado con el apoyo financiero del Fondo Europeo de Desarrollo Regional de la Comisión Europea (FEDER), Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades de España, Agencia Estatal de Investigación (AEI), proyecto de investigación «Estándares de prueba y elecciones metodológicas en la fundamentación científica de las declaraciones de salud» (FFI2017-83543-P), y la ayuda Cas18/00126.

Referencias

- Aggett, Peter J. 2012. «Dose-response relationships in multifunctional food design: Assembling the evidence», *International Journal of Food Sciences and Nutrition*, 63 (S1): 37-42. Disponible en: <https://doi.org/10.3109/09637486.2011.636344>.
- Aggett, Peter J., Jean-Michel Antoine, Nils-Georg Asp, France Bellisle, Laura Contor, John H. Cummings, John Howlett, Detlef J. G. Müller, Christoph Persin, Loek T. J. Pijls, Gerhard Rechkemmer, Sandra Tuijtelaars y Hans Verhagen. 2005. «PASSCLAIM. Consensus on criteria», *European Journal of Nutrition*, 44 (supl.1): 5-30. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s00394-005-1104-3>.

- Asp, Nils-Georg y Susanne Bryngelsson. 2008. «Health Claims in Europe: New Legislation and PASSCLAIM for Substantiation», *The Journal of Nutrition*, 138 (6): 1210S-1215S. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jn/138.6.1210S>.
- Bagchi, Debasis (ed.). 2014. *Nutraceutical and Functional Food Regulations in the United States and Around the World* (Second Edition). Londres: Elsevier.
- Berhaupt-Glickstein, Amanda y William K. Hallman. 2017. «Communicating scientific evidence in qualified health claims», *Critical Reviews in Food Science and Nutrition*, 57(13): 2811-2824. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/10408398.2015.1069730>.
- Betz, Gregor. 2013. «In defence of the value free ideal», *European Journal for the Philosophy of Science*, 3: 207-220. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s13194-012-0062-x>.
- Bidlack, Wayne R., Diane Birt, Joseph Borzelleca, Roger Clemens, Nicole Coutrelis, James R. Coughlin, George E. Dunaif, Andrew Ebert, Richard Hall, James T. Heimbach, William Helferich, Bernadene Magnuson, Diane B. McColl, Robert S. McQuate, Ian Munro, Barbara Petersen, Ashley Roberts, Joseph Scimeca, Martin Slayne, Thomas Trautman, Rosetta Newsome, Toni Tarver, Cory Bryant, Fred Shank y Steve Taylor. 2009. «Expert Report: Making decisions about the risks of chemicals in foods with limited scientific information», *Comprehensive Reviews in Food Science and Food Safety*, 8: 269-303. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1541-4337.2009.00081.x>.
- Biesalski, Hans K., Peter J. Aggett, Robert Anton, Paul S. Bernstein, Jeffrey Blumberg, Robert P. Heaney, Jeya Henry, John M. Nolan, David P. Richardson, Ben van Ommen, Renger F. Witkamp, Ger T. Rijkers y Iris Zöllner. 2011. «26th Hohenheim Consensus Conference, September 11, 2010. Scientific substantiation of health claims: Evidence-based nutrition», *Nutrition*, 27: S1-S20. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.nut.2011.04.002>.
- Blumberg, Jeffrey, Robert P. Heaney, Michael Huncharek, Theresa Scholl, Meir Stampfer, Reinhold Vieth, Connie M. Weaver y Steven H. Zeisel. 2010. «Evidence-based criteria in the nutritional context», *Nutrition Reviews*, 68: 478-484. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1753-4887.2010.00307.x>.
- Boobis, Alan, Alessandro Chiodini, Jeljer Hoekstra, Pagona Lagiou, Hildegard Przyrembel, Josef Schlatter, Katrin Schütte, Hans Verhagen y Bernhard Watzl. 2013. «Critical appraisal of the assessment of benefits and risks for foods. BRAFO Consensus Working Group», *Food and Chemical Toxicology*, 55: 659-675. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.fct.2012.10.028>.
- Cartwright, Nancy y Jeremy Hardie. 2013. *Evidence-Based Policy: A practical guide to doing it better*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:osobl/9780199841608.001.0001>.
- Cartwright, Nancy y Jacob Stegenga. 2011. «A theory of evidence for evidence-based policy», en William Twining, Philip Dawid y Dimitra Vasilaki (eds.), *Evidence, inference and enquiry*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.5871/bacad/9780197264843.003.0011>.

- Comisión Europea (CE). 2001. «La gobernanza europea. Un libro blanco (COM 428)», *Diario Oficial C*, 287. Bruselas. Disponible en: <https://cutt.ly/qlzh3BE>.
- Comisión Europea (CE). 2005. *Science and Society Action Portfolio. Today's science for Tomorrow's Society*. Bruselas. Disponible en: <https://cutt.ly/Kljzjqwm>.
- Comisión Europea (CE). 2006. *Science in Society Programme, From Science and Society to Science in Society Towards a framework for cooperative research*. Bruselas: Directorate General Research and Technology Development. Disponible en: <https://cutt.ly/Blzjtmq>.
- Comisión Europea (CE). 2007. *Taking European Knowledge Society Seriously. Report of the Expert Group on Science and Governance to the Science, Economy and Society Directorate*. Disponible en: <https://cutt.ly/Xljzi0R>.
- Cox, Louis A. 2015. *Breakthroughs in decision science and risk analysis*. Hoboken, NJ: John Wiley and Sons.
- Cranor, Carl F. 1995. «The social benefits of expedited risk assessment», *Risk Analysis*, 15: 353-358. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1539-6924.1995.tb00328.x>.
- Cranor, Carl F. 1997. «The normative nature of risk assessment: Features and possibilities», *Risk: Health, Safety and Environment*, 8 (2): 123-136.
- Cranor, Carl F. 2006. *Toxic Torts. Science, Law and the Possibility of Justice*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511617713>.
- Cranor, Carl F. 2017. *Tragic Failures: How and Why We Are Harmed by Toxic Chemicals*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780190635756.001.0001>.
- Dehousse, Renaud. 2016. «Has the European Union moved towards soft governance?», *Comparative European Politics*, 14: 20-35. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/cep.2015.7>.
- Directorate-General for Health and Consumers. 2011. «2nd collective answer». Disponible en: <https://cutt.ly/Rljzxi3>.
- Domínguez Díaz, Laura, Virginia Fernández-Ruiz y Montaña Cámara. 2020a. «The frontier between nutrition and pharma: The international regulatory framework of functional foods, food supplements and nutraceuticals», *Critical Reviews in Food Science and Nutrition*, 60 (10): 1738-1746. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/10408398.2019.1592107>.
- Domínguez Díaz, Laura, Virginia Fernández-Ruiz y Montaña Cámara. 2020b. «An international regulatory review of food health-related claims in functional food products labeling». *Journal of Functional Foods*, 68: 103896. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.jff.2020.103896>.
- Dorato, M. 2004. «Epistemic and nonepistemic values in science», en Peter Machamer y Gereon Wolters (eds.), *Science, values and objectivity*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Douglas, Heather E. 2009. *Science, policy, and the value-free ideal*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctt6wrc78>.

- Edinger, Wieke H. 2016. «Promoting Educated Consumer Choices. Has EU Food Information Legislation Finally Matured?», *Journal of Consumer Policy*, 39: 9-22. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s10603-015-9307-3>.
- European Food Safety Authority. Panel on Dietetic Products, Nutrition and Allergies (EFSA-NDA). 2011. «General guidance for stakeholders on the evaluation of Article 13.1, 13.5 and 14 health claims», *EFSA Journal*, 9 (4): 2135. Disponible en: <https://doi.org/10.2903/j.efsa.2011.2135>.
- European Food Safety Authority. Panel on Dietetic Products, Nutrition and Allergies (EFSA-NDA). 2017. «Scientific and technical guidance for the preparation and presentation of an application for authorisation of a Health Claim (2 revision)», *EFSA Journal*, 15 (1): 4680. Disponible en: <https://doi.org/10.2903/j.efsa.2017.4680>.
- European Parliament and Council. 2006. «European Parliament and Council Regulation No. 1924/of the European Parliament and of the Council on Nutrition and Health Claims Made on Foods», *OJ L*, 404 (30-12-2006): 12. Disponible en: <https://cutt.ly/vlzkiKz>.
- Gilsenan, Mary. 2011. «Nutrition and health claims in the EU: A regulatory overview», *Trends in Food Science and Technology*, 22: 536-542. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.tifs.2011.03.004>.
- González-Díaz, Cristina, Diana Gil-González y Carlos Álvarez-Dardet. 2018. «Scientific Evidence on Functional Food and Its Commercial Communication: A Review of Legislation in Europe and the USA», *Journal of Food Science*, 83 (11): 2710-2717. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1750-3841.14359>.
- Gregori, Dario y Claudia Elena Gafare. 2012. «Multifunctional food: Medical evidence and methodological notes on substantiating health claims?», *International Journal of Food Sciences and Nutrition*, 63 (S1): 29-36. Disponible en: <https://doi.org/10.3109/09637486.2011.653553>.
- Haack, Susan. 2014. *Evidence Matters. Science, Proof, and Truth in the Law*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139626866>.
- Hart, Andy, Jeljer Hoekstra, Helen Owen, Marc Kennedy, Marco J Zeilmaker, Nynke de Jong y Helga Gunnlaugsdottir. 2013. «Qalibra: a general model for food risk-benefit assessment that quantifies variability and uncertainty», *Food and Chemical Toxicology*, 54: 4-17. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.fct.2012.11.056>.
- Heaney, Robert. 2008. «Nutrients, endpoints, and the problem of proof», *Journal of Nutrition*, 138: 1591-1595. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jn/138.9.1591>.
- Hieke, Sophie y Klaus G. Grunert. 2018. «Consumers and health claims», en Michele J. Sadler (ed.), *Foods, Nutrients and Food Ingredients with Authorised EU Health Claims* (vol. 3). Amsterdam: Elsevier. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/B978-0-08-100922-2.00002-4>.
- Jasanoff, Sheila. 1990. *The fifth branch: science advisers as policymakers*. Cambridge: Harvard University Press.

- Jasanoff, Sheila. 2005. *Designs on Nature: Science and Democracy in Europe and the United States*. Princeton, NJ: Princeton University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/9781400837311>.
- Jukola, Saana. 2019. «On the evidentiary standards for nutrition advice», *Studies in History and Philosophy of Biological and Biomedical Science*, 73: 1-9. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.shpsc.2018.05.007>.
- Khedkar, Sukhada, Stefanie Bröring y Stefano Ciliberti. 2017. «Exploring the Nutrition and Health claims Regulation (EC) No. 1924/2006: What is the impact on innovation in the EU food sector?», *Journal of Food sciences and Nutrition*, 68 (1): 10-17. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09637486.2016.1212818>.
- Knudsen, Jette S. 2018. «Government regulation of corporate social responsibility: The implications for corporate governance», en Ciaran Driver y Grahame Thomson (eds.), *Corporate Governance in Contention*. Oxford: Oxford University Press.
- Lalor, Fiona y Patrick G. Wall. 2011. «Health claims regulations. Comparison between USA, Japan and European Union», *British Food Journal*, 113 (2): 298-313. Disponible en: <https://doi.org/10.1108/00070701111105358>.
- Laudan, Larry. 1984. *Science and values*. Berkeley: University of California Press.
- Laudan, Larry. 2004. «The epistemic, the cognitive and the social», en P. Machamer y G. Wolters (eds.), *Science, values and objectivity*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Longino, Helen. 1990. *Science as Social Knowledge*. Princeton: Princeton University Press.
- Luján, José L. y José A. López Cerezo. 2004. «De la promoción a la regulación. El conocimiento científico en las políticas públicas de ciencia y tecnología», en José Luis Luján y Javier Echeverría (eds.), *Gobernar los riesgos. Ciencia y valores en la sociedad del riesgo*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Luján, José L. y Oliver Todt. 2015. «The role of values in methodological controversies: the case of risk assessment», *Philosophia Scientiae*, 19 (1): 45-56. Disponible en: <https://doi.org/10.4000/philosophiascientiae.1031>.
- Luján, José L. y Oliver Todt. 2018a. «The dilemmas of science for policy», *EMBO Reports*, 19 (2): 194-196. Disponible en: <https://doi.org/10.15252/embr.201744795>.
- Luján, José L. y Oliver Todt. 2018b. «Regulatory Science: between Technology and Society», en Belén Laspra y José Antonio López Cerezo (eds.), *Spanish Philosophy of Technology*. Cham: Springer.
- Maggetti, Martino. 2015. «Hard and Soft Governance», en Kennet Lynggaard, Karl Loefgren y Ian Manners (eds.), *Research Methods in European Union Studies*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Marks, Harry. 2003. «Rigorous uncertainty: Why RA fisher is important», *International Journal of Epidemiology*, 32: 932-937. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/ije/dyg288>.
- Martinez, Steve. 2017. «Use of health and nutrition-related claims on new food products in the USA from 1989 to 2010», *Agro Food Industry Hi Tech*, 28 (2): 43-47.

- Mitchell, Sandra. 2004. «The prescribed and proscribed values in science policy», en Peter Machamer y Gereon Wolters (eds.), *Science, values and objectivity*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Oberthür, Sebastian. 2019. «Hard or Soft Governance? The EU's Climate and Energy Policy Framework for 2030», *Politics and Governance*, 7 (1): 17-27. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.17645/pag.v7i1.1796>.
- Osimani, Barbara. 2020. «Epistemic gains and epistemic games: Reliability and higher order evidence in medicine and pharmacology», en Adam LaCaze y Barbara Osimani (eds.), *Uncertainty in pharmacology. Epistemology, methods, and decisions*. Cham: Springer. Disponible en: https://doi.org/10.1007/978-3-030-29179-2_15.
- Parker, Betty. 2003. «Food for health. The Use of Nutrient Content, Health, and Structure/Function Claims in Food Advertisements», *Journal of Advertising*, 32 (3): 47-55. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/00913367.2003.10639135>.
- Radaelli, Claudio M. y Anne C. M. Meuwese. 2010. «Hard Questions, Hard Solutions: Proceduralisation through Impact Assessment in the EU», *West European Politics*, 33 (1): 136-153. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402380903354189>.
- Rapp, Mark S., Thomas Schmid y Michael Wolff. 2011. «Hard or Soft Regulation of Corporate Governance?», *HHL Research Paper Series in Corporate Governance*, 6: 1-38. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1930847>.
- Sánchez, Sylvie y Antonio Casilli. 2008. «Status and use of food products with health claim (FPHC) in the USA, Japan and France: an anthropological perspective», *Food Quality and Preference*, 19: 682-691. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.foodqual.2008.06.007>.
- Sanz Merino, Noemí. 2020. «La comunicación social de la ciencia a través del etiquetado de alimentos saludables en los EEUU y Europa», *Comunicación. Revista Internacional de Comunicación Audiovisual, Publicidad y Estudios Culturales*, 1 (18): 66-84. Disponible en: <https://doi.org/10.12795/Comunicacion.2020.i18.04>.
- Sanz Merino, Noemí. 2021. «Modelos de evaluación de las declaraciones sobre propiedades saludables en alimentos y su impacto en las comprensión y apropiación públicas de la ciencia», *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, 16 (46): 149-166.
- Shrader-Frechette, Kristin. 2004. «Using Metascience to Improve Dose-Response Curves in Biology: Better Policy Through Better Science», *Philosophy of Science*, 71: 1026-1037. Disponible en: <https://doi.org/10.1086/426772>.
- Shrader-Frechette, Kristin. 2005. «Objectivity and professional duties regarding science and technology», en Wenceslao González (ed.), *Science, Technology and Society: A Philosophical Perspective*. A Coruña: Netbiblo.
- Shrader-Frechette, Kristin. 2010. «Conceptual Analysis and Special-interest Science», *Synthese*, 177: 449-469. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s11229-010-9792-5>.
- Steel, Daniel. 2010. «Epistemic values and the argument from inductive risk», *Philosophy of Science*, 77, 14-34. Disponible en: <https://doi.org/10.1086/650206>.

- Stirling, Andrew. 2007. «Risk, Precaution and Science», *EMBO reports*, 8: 309-315. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.1038%2Fsj.embor.7400953>.
- Tijhuis, Mariken, Mikko Pohjola, Helga Gunnlaugsdottir, Nikos Kalogeras, O. Leino, Michiel Luteijn, Sveinn Magnússon, Gaby Odekerken, Margherita Poto, Jouni Tuomisto, Øydis Ueland, B. C.White, F. Holm y Hans Verhagen. 2012. «Looking beyond borders: Integrating best practices in benefit-risk analysis into the field of Food and Nutrition», *Food and Chemical Toxicology*, 50: 77-93. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.fct.2011.11.044>.
- Todt, Oliver y José L. Luján. 2017. «Health Claims and Methodological Controversy in Nutrition Science», *Risk Analysis*, 37 (5): 958-968. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/risa.12665>.
- United States Court of Appeals, District of Columbia Circuit (US DC Circuit). 1999. «Durk PEARSON and Sandy Shaw, American Preventive Medical Association and Citizens for Health, Appellants, vs. Donna E. SHALALA, Secretary, United States Department of Health and Human Services, et al.», *Appellees*, 98-5043, 98-5084 (15 de enero). Disponible en: <https://cutt.ly/Ylzyq7K>.
- United States Food and Drug Administration (US-FDA). 1990. *Nutrition Labelling and Education Act*. Public Law 101-553, 104 Stat. 2353 codified at 21 USC 343 (1993). Disponible en: <https://cutt.ly/hlzcwbz>.
- United States Food and Drug Administration (US-FDA). 2003. *Consumer health information for better nutrition initiative: Task Force Final Report*. Disponible en: <https://cutt.ly/nlzcUYb>.
- United States Food and Drug Administration (US-FDA). 2009. *Guidance for Industry: Evidence-Based Review System for the Scientific Evaluation of Health Claims*. Office of Nutrition and Food Labelling. Disponible en: <https://cutt.ly/0lzcASk>.
- Wandall, Birgitte. 2004. «Values in Science and Risk Assessment», *Toxicology Letters*, 152: 265-272. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.toxlet.2004.05.010>.
- Whittaker, Margaret. 2015. «Risk assessment and alternatives assessments», *Risk Analysis*, 35: 2129-2136. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/risa.12549>.
- Wilholt, Torsten. 2009. «Bias and values in scientific research», *Studies in History and Philosophy of Science*, 40: 92-101. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.shpsa.2008.12.005>.

Presentado para evaluación: 9 de enero de 2020.

Aceptado para publicación: 10 de enero de 2021.

NOEMÍ SANZ-MERINO

noemi.sanz@uib.es

ORC ID: 0000-0002-5093-3883

Profesora en la Universitat de les Illes Balears. Es doctora en Filosofía y máster en Estudios Sociales de la Ciencia y Políticas Públicas. Ha sido investigadora Torres-Quevedo,

y ha realizado estancias de investigación en el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, la Universidad de Groninga (Países Bajos) y la Universidad de Delaware (EE. UU.), y docente en la Universidad de Oviedo, la Universidad Internacional de Valencia y de distintos programas de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). Es autora de diversos capítulos de libro, así como de artículos en revistas como *Public Understanding of Science*, *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, *Argumentos de Razón Técnica* o la *Revista Iberoamericana de Educación*.

JOSÉ LUIS LUJÁN

jl.lujan@uib.es

ORCID: 0000-0002-8829-0609

Catedrático de Lógica y Filosofía de la Ciencia de la Universitat de les Illes Balears. Es doctor en Filosofía por la Universidad de Valencia, y ha sido investigador en la Universidad Pública de Navarra y en el Instituto de Estudios Sociales Avanzados (CSIC). Autor de *Ciencia y política del riesgo* (con J. A. López Cerezo, 2000); *Ciencia, tecnología y sociedad* (con M. I. González y J. A. López Cerezo, 1996); *La imagen social de las nuevas tecnologías biológicas en España* (con J. Atienza, 1997), y editor de *Gobernar los riesgos* (con J. Echeverría, 2004). Ha publicado en revistas como *Futures*, *Journal of Risk Research*, *Risk Analysis*, *European Journal for Philosophy of Science*, *Social Studies of Science*, *Science and Public Policy*, *Studies in History and Philosophy of Science*.

La política social de la cuarta transformación en México. Un balance del primer año de gobierno de López Obrador

*Social policy in Mexico's Fourth Transformation.
An assessment of López Obrador's first year in office*

MANUEL I. MARTÍNEZ ESPINOZA

Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas (CESMECA-UNICACH)

Cómo citar/Citation

Martínez Espinoza, M. I. (2021). La política social de la cuarta transformación en México. Un balance del primer año de gobierno de López Obrador. *Revista Española de Ciencia Política*, 55, 121-142. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.55.05>

Resumen

Tras el triunfo de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) en las elecciones presidenciales de 2018 se generaron altas expectativas sobre la presidencia, particularmente relacionadas con la lucha contra la pobreza y la provisión de bienestar social en México. Para ofrecer unas proyecciones iniciales que permitan evaluar su gestión, esta nota de investigación analiza la política social del autonominado Gobierno de la Cuarta Transformación durante su primer año de vigencia. Se concluye que durante 2019 la política social en México se enfocó en el aumento de recursos para atender espacios marginados y grupos vulnerables. Sin embargo, tales esfuerzos pueden ser infructuosos para combatir eficazmente la pobreza y remontar las falencias conceptuales, estratégicas, institucionales y operativas de la propia política social en el país, y en cambio pueden profundizar su uso como instrumento de clientelismo político.

Palabras clave: política social, bienestar social, programas sociales, pobreza, Gobierno federal, Andrés Manuel López Obrador.

Abstract

After Andrés Manuel López Obrador (AMLO)'s triumph in the 2018 presidential elections, high expectations emerged about his presidency, particularly in relation to the fight against poverty and the provision of social welfare in Mexico. In order to offer some initial results that

would allow us evaluating his management, this research note analyzes the social policy of the self-defined «Government of the Fourth Transformation» during its first year in office.

The research note concludes that during 2019 the social policy in Mexico was focused on increasing resources to attend to marginalized spaces and vulnerable groups. However, those efforts may become unsuccessful in effectively combating poverty and overcoming the conceptual, strategic, institutional and operational shortcomings of the actual social policy in the country; whereas they may deepen its use as an instrument for political patronage.

Keywords: social policy, social welfare, social programs, poverty, Federal Government, Andrés Manuel López Obrador.

INTRODUCCIÓN

El 1 de julio de 2018 se celebraron elecciones en México para la renovación de 3406 cargos públicos, entre los cuales se encontraba el de presidente de la república. En dichos comicios, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), de la coalición Juntos Haremos Historia, conformada por el partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Encuentro Social (PES), resultó elegido con el 53,19% de los votos; es decir, con 30 110 327 de los 56 601 874 de los sufragios emitidos¹. Con esos resultados, López Obrador se convirtió en el presidente electo con el mayor apoyo, tanto en número de votos como en términos porcentuales desde Carlos Salinas de Gortari, que fue elegido en 1988 con el 50,3% de los votos emitidos.

Una vez consumado su triunfo, AMLO aseveró que su gestión conllevaría un cambio profundo y radical en el país, que catalogó como «la Cuarta Transformación de la vida pública de México» (4T), proceso en el cual se renovarían el país porque acabaría con la corrupción y la impunidad, ejercería el presupuesto público con austeridad, aboliría el neoliberalismo y, sobre todo, daría prioridad a los pobres. En sus palabras pronunciadas en su toma de protesta el 1 de diciembre de 2018, afirmó: «Por el bien de todos, primero los pobres. Nuestra consigna de siempre es, a partir de hoy, principio de gobierno»².

Las expectativas sobre la gestión del AMLO son altas, particularmente en los temas de lucha contra la pobreza y bienestar social. Por tanto, una vez transcurrido su primer año de gobierno la pregunta es inevitable: ¿la 4T es solo un apelativo asignado por el propio presidente de la república a su gobierno o se proyecta como un viraje en la

1. Según los datos del Instituto Nacional Electoral, «Sistema de consulta de la estadística de las elecciones del proceso electoral 2017-2018». Disponible en: <https://siceen.ine.mx:3000/#/tablas-resultados> [acceso: 15 de marzo de 2020].

2. «Discurso completo del C. presidente Andrés Manuel López Obrador en la toma de protesta». Secretaría de Relaciones Exteriores. Disponible en: <https://embamex.sre.gob.mx/sudafrica/index.php/discurso-integro-de-andres-manuel-lopez-obrador-al-rendir-protesta-como-presidente> [acceso: 21 de febrero de 2021].

política social mexicana, factible de incidir en una drástica disminución de la pobreza junto con un incremento en los niveles de bienestar social? Derivado de un proyecto de investigación en marcha, el objetivo de este texto es compartir los hallazgos sobre los planteamientos, dinámicas e itinerarios de la política social de la 4T a partir de una evaluación programática del primer año de gobierno de AMLO. Para ello, el artículo se divide en tres apartados: Con el fin de establecer referentes para la evaluación, el primer apartado ofrece la radiografía del régimen de política social en México distinguiendo las instituciones y orientaciones que configuran su andamiaje y sus resultados. El segundo apartado ofrece el análisis pormenorizado de las concepciones, instituciones y acciones de política social durante el primer año de gobierno de AMLO para, en el último apartado, contrastar los hallazgos con los sesgos, vacíos e insolencias del régimen de política social mexicano para presentar una evaluación global y plantear unas proyecciones en torno la pregunta planteada.

EL RÉGIMEN DE POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO

Como se ha asentado en la bibliografía especializada, la política social no versa únicamente sobre programas para atender la pobreza³, sino que su alcance es más extenso. En una definición connotativa, política social puede entenderse como el entramado institucional de postulados epistemológicos y metodológicos que se despliegan en leyes, organismos, planes y recursos diversos (humanos, financieros, tecnológicos, etc.) con el objetivo prioritario de atender las cuestiones inherentes al bienestar de los distintos segmentos de la población, pero que también incluye metas relacionadas con la estabilidad del sistema político y las correcciones a las ineficiencias del sistema económico⁴.

3. La pobreza es un concepto que remite a significados vinculados a carencias o privaciones inaceptables de condiciones materiales, económicas o sociales para la vida (Spicker, 2009: 302). Aunque su médula semántica gravita en torno a las privaciones materiales, la pobreza es provocada por múltiples factores, tales como el crecimiento económico, las políticas económica, fiscal o industrial, el mercado de trabajo, el sistema político, la corrupción y hasta la geografía, por mencionar algunos de los que se han señalado por la literatura especializada. Se trata, por tanto, de un fenómeno multicausal. Por ello, la medición oficial de la pobreza en México sigue el criterio de la multidimensionalidad, es decir, se define a una persona en situación de pobreza cuando tiene al menos una de las seis carencias sociales identificadas (rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios en la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios contemplados en la canasta alimentaria y no alimentaria. Para conocer más en detalle la medición de la pobreza en México, consúltese CONEVAL (2010).

4. Para profundizar en el análisis del concepto de política social, se sugiere revisar la siguiente bibliografía: Herrera y Castón (2003); Martínez Espinoza (2019); Molina (2004), y Montagut (2000).

Como lo formuló Jennifer Pribble (2011), cuando ese entramado funciona como un sistema de concepciones, instrumentaciones e implementaciones, se puede denominar como un régimen de política social. El concepto de régimen de política social es apropiado, tanto contextual como metodológicamente, para identificar el paquete de políticas de protección social y combate a la pobreza en América Latina. Y ello es así por un lado porque en la región no hay un modelo homogéneo de Estado de bienestar del tipo de los países desarrollados (Antía, 2018: 199-200), y por otro porque el término permite abordar la compleja trama de interacciones que establece el Estado con la sociedad, antes que la trama de interacciones entre esferas (Martínez Franzoni, 2008: 35).

En el caso de México se pueden identificar inercias, modos y esquemas que, contruidos, preservados y ahondados históricamente, permiten asegurar que ostenta un tipo de régimen de política social con fundamentos que estructuran su funcionamiento. Dicho régimen de política social en México tiene su elemento fundacional en la Constitución política promulgada en 1917, donde se reconoció la salud, la educación y la seguridad social como derechos sociales básicos que los poderes públicos tenían la obligación de hacer válidos, por lo que es «mediante este marco normativo-institucional que se fundan las bases de una estructura formal para impulsar el desarrollo social bajo responsabilidad estatal» (Valverde, 2015: 106).

Ese fundamento legal y normativo sustentó la instauración del régimen de política social posrevolucionario que, en correspondencia con el contexto de su creación, se aglutinó a un modelo de nación y a instituciones políticas nacientes, de manera que la política social en su formación coadyuvó también a los rendimientos políticos, sociales y económicos de las clases gobernantes.

Gracias a esa dinámica, el régimen de política social mexicano incluyó y extendió cuatro condiciones que han determinado su desempeño y resultados. La primera condición es que las instituciones fundantes adoptaron el enfoque de desarrollo prevaleciente en la época de la segunda posguerra en la región, el cual concebía que el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) resultaba suficiente para el bienestar de la población. La idea central era que dicho modelo aportaría mercado, infraestructura y empleos, por lo que las demás instituciones tendrían que apoyarlo. Esta noción derivó en el entendimiento de la política social como paliativo de las políticas económica, financiera y hasta laboral. Por ello, desde su origen, las instituciones y programas del ámbito del desarrollo social se supeditaron al paradigma económico (Torres y Rojas, 2015).

A partir de ese condicionamiento central donde la política social respaldó el proyecto de industrialización (Barba, 2016), las estrategias, instituciones y programas sociales se centraron en los grupos que apoyaron el proyecto económico del régimen político, por lo que los beneficios sociales —a excepción de la educación— se vincularon al trabajo asalariado (Gabarrot, 2012: 38). Esto ocasionó que se excluyeran a los segmentos que no cumplían con dicha condición: mujeres y hombres pobres en el ámbito urbano con trabajos informales, gente del campo e indígenas (Barba, 2007).

Así, la edificación de la protección social en México no se «relacionó con la categoría de ciudadano, sino de empleado» (Dautrey, 2013: 31).

La tercera condición fue su alineamiento con el sistema político, pues los beneficios sociales fueron distribuidos privilegiando a los sectores organizados que coadyuvaban a la estabilidad del régimen político (partido político hegemónico, sindicatos y confederaciones oficiales), con lo que se generó un «pacto de dominación» (Brachet-Márquez, 1996). De esta forma, las instituciones públicas de desarrollo social fueron «el soporte ideológico y material de legitimidad de los gobiernos» (Moreno *et al.*, 2004: 61). Dada su lógica de intercambio clientelar con grandes grupos, el régimen de política social ha sido incluso clasificado como de «corporativismo estratificado» (Bizberg, 2012).

El cuarto condicionamiento fue la deficiente planeación, especialización y articulación de las numerosas acciones de política social, lo que se evidencia en que en muchos casos «primero se desarrollaron las instituciones y después se codificaron los derechos» (Valencia *et al.*, 2012: 12). Así, las políticas sociales en el periodo posrevolucionario tuvieron un tratamiento prescriptivo; es decir, «sin la especialización de la planeación, la presupuestación y la gestión» (Moreno *et al.*, 2004: 57) necesarias para conformar un régimen de política social integral.

A mediados de la década de 1970, se produjo en México una grave crisis económica que provocó que colapsaran los niveles de bienestar y el número de pobres se incrementara drásticamente. Simultáneamente, comenzó a estar en boga un modelo de Estado mínimo donde este se disciplina fiscalmente, reduce sus órganos administrativos, se descentraliza y externaliza sus responsabilidades hacia los sectores privados y sociales. En ese escenario —denominado neoliberal— la política social enfatiza su objetivo de corregir las ineficiencias del sistema económico. Es decir, en el marco de estas adecuaciones de concepción y operación del Estado, la política social adopta un modelo que se ha identificado como residual, es decir, aquel donde el Estado deja la función de protección social a las «comunidades naturales» (familia, comunidad, empresas) y solo interviene de manera mínima y temporal cuando dichas comunidades fallan (Titmuss, 1981).

Con el acaecimiento de dicho modelo, los regímenes de bienestar en América Latina tendieron a la *residualización*: al asumir como su eje el respeto al libre juego del mercado, las prestaciones públicas se orientarían únicamente a corregir externalidades de la economía y no intentarían modificar la estructura social generada por el libre curso de la oferta y la demanda porque reconocerían que la pobreza procede de limitaciones individuales y que por ello solo hay que proteger transitoriamente a los más pobres incapaces de ayudarse a sí mismos, cuando están dispuestos a reincorporarse al mercado laboral (Barba, 2007: 15).

En ese momento, en México se originó un cambio en las orientaciones y uso de recursos de la política social, que tuvo como principales efectos «la eliminación de la mayoría de los subsidios generalizados que se habían utilizado en apoyo de la producción (fertilizantes, créditos, electricidad, semillas, etc.) y el consumo de alimentos básicos» (Ordóñez, 2018: 380). También comienzan a implementarse programas para atender de manera directa y focalizada a la población en condiciones de pobreza, sobre todo mediante transferencias

monetarias⁵. Ello significó un cambio relevante, pues «aunque resulte un tanto paradójico, hasta antes de 1982 la política social no tuvo el sustento de un programa de carácter nacional, universal y ampliamente incluyente de las poblaciones desfavorecidas» (Castillo y Arzate, 2013: 72). A partir de entonces, la política social en el país «se transformó en una política orientada a atender las necesidades específicas de un grupo social determinado en lugar de dar apoyos generalizados a toda la población» (Cejudo y Michel, 2015: 38).

Como se muestra en el cuadro 1, el porcentaje de pobres no parece tener correlación con la existencia o ausencia de algún programa de lucha contra la pobreza, sino más bien con los sobresaltos macroeconómicos, como fueron la crisis de 1995 y la desaceleración mundial del periodo 2008-2010, donde el número de personas en situación de pobreza incrementó. Por lo tanto, es factible afirmar que la estrategia de lucha contra la pobreza mediante programas focalizados no ha erradicado ni reducido la pobreza; más bien ha funcionado como factor de contención de las convulsiones económicas, pues sin estos programas «las desigualdades y los efectos sociales de la crisis hubieran sido más devastadores» (Ordóñez, 2017: 132). Tal afirmación es incluso avalada por el organismo oficial para la medición de la pobreza, que aseguró que a pesar del repunte en el número de pobres entre 2006 y 2008, sin la existencia de estos programas, la pobreza alimentaria hubiese sido mayor que la que se registró (CONEVAL, 2009: 14).

Los programas sociales no son condición suficiente para la erradicación de la pobreza, pero podrían haber conseguido resultados más contundentes y consistentes. Ello se debe a las anomalías que han mostrado. En primer lugar, los programas sociales se han diseñado e implementado de manera fragmentada, pues cada nivel de gobierno cuenta con sus propios programas⁶, con lo que suelen duplicarse, estorbarse y dispersar los recursos públicos. Por ejemplo, en 2018 el CONEVAL identificó 150 programas, de los cuales 58 (el 38,6% del total) estaban duplicados (CONEVAL, 2018a: 169). Entre 2016 y 2018, el Gobierno federal gastó más de un billón de pesos en programas repetidos (Rodríguez y Nácar, 2018). La duplicidad entre niveles de gobierno conlleva otra insuficiencia, pues el 97,6% de los programas han sido diseñados e implementados por los estados y municipios⁷, pero las capacidades institucionales de los Gobiernos

5. Los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTC) han sido los instrumentos arquetípicos de intervención focalizada contra la pobreza en América Latina desde mediados de la década de 1990. Los PTC tienen dos características básicas: a) la entrega periódica de recursos monetarios a los beneficiarios con la condición de que b) estos cumplan con ciertos condicionamientos para mantener dichos beneficios. Los PTC se iniciaron en Brasil en 1995 en tres ciudades y a nivel nacional en México con el Programa de Educación, Salud y Alimentación. Desde entonces, los PTC se extendieron «como la pólvora por toda América Latina y más tarde en el resto del mundo» (Banerjee y Duflo, 2014: 111).

6. Por ejemplo, en 2018 el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo social (CONEVAL) identificó 6489 programas y acciones de desarrollo social distribuidas entre los niveles federal (150 programas), estatal (2528) y municipal (3811).

7. Fuente: *Inventario nacional CONEVAL de programas y acciones de desarrollo social*. Disponible en: <https://cutt.ly/cln5RS4> [acceso: 7 de febrero de 2020].

CUADRO 1.

POBREZA Y PROGRAMAS SOCIALES MÁS RELEVANTES EN MÉXICO (1977-2018)

Año	Población pobre en México (%)	Población pobre en México (millones)	Programa social más relevante
1977	63.8	40	PIDER, COPLAMAR
1984	53	39.8	PIDER, COPLAMAR, SAM
1989	53.5	44.7	PRONASOL
1992	53.1	46.7	PRONASOL
1994	52.4	51.2	PRONASOL
1996	69	66.2	PRONASOL
1998	63.7	62.6	PROGRESA-OPORTUNIDADES-PROSPERA
2000	53.6	54	PROGRESA-OPORTUNIDADES-PROSPERA
2002	50	52.1	PROGRESA-OPORTUNIDADES-PROSPERA
2004	47.2	49.6	PROGRESA-OPORTUNIDADES-PROSPERA
2005	47	48.9	PROGRESA-OPORTUNIDADES-PROSPERA
2006	42.9	46.5	PROGRESA-OPORTUNIDADES-PROSPERA
2008	44.4	49.4	PROGRESA-OPORTUNIDADES-PROSPERA
2010	46.1	52.8	PROGRESA-OPORTUNIDADES-PROSPERA
2012	45.4	53.3	PROGRESA-OPORTUNIDADES-PROSPERA
2014	46.2	55.3	PROGRESA-OPORTUNIDADES-PROSPERA
2016	43.6	53.4	PROGRESA-OPORTUNIDADES-PROSPERA
2018	41.9	52.4	PROGRESA-OPORTUNIDADES-PROSPERA

PIDER. Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (1973-1982).

COPLAMAR. Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (1976-1982).

SAM. Sistema Alimentario Mexicano (1980-1983).

PRONASOL. Programa Nacional de Solidaridad (1988-1995).

PROGRESA. Programa de Educación, Salud y Alimentación (se inició en 1997 y cambió de nombre a Oportunidades en 2002).

OPORTUNIDADES. Programa de Desarrollo Humano «Oportunidades» (se inició en 2002 y cambió de nombre en 2014).

PROSPERA. Programa de Inclusión Social (se inició en 2014 y fue cancelado en 2019).

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos para el periodo 1977-1989 de Székely (2005); para el periodo 1992-2006 de «Evolución de las dimensiones de la pobreza» de CONEVAL, disponible en: <https://cutt.ly/gln9YUp> [acceso: 17 de marzo de 2020], y para el periodo 2008-2018 de CONEVAL (2019a). De 1977 a 2006 los datos se refieren a la pobreza de patrimonio (insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud, educación, vestido, vivienda y transporte, aún si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios). De 2008 a 2018 los datos se refieren a la población total considerada como pobre por el CONEVAL.

subnacionales para desarrollar una política social eficiente, transparente y participativa son menores que las del Gobierno federal (IPRO, 2018). Por ejemplo, solo en doce entidades el 50% de sus Gobiernos municipales tienen capacidades altas o muy altas para impulsar el desarrollo sostenible (PNUD, 2019).

En términos de enfoque, los programas sociales han tendido al asistencialismo, pues han buscado cubrir carencias en lugar de ampliar y salvaguardar los derechos sociales, siguiendo la tendencia de la política social mexicana de centrarse en los indicadores de pobreza (CONEVAL, 2016: 56).

En términos de diseño, los programas sociales en México no suelen tener un enfoque de resultados; es decir, no identifican a su población objetivo ni el cambio que buscan lograr. Así lo constató el CONEVAL en su *Informe de enfoque de resultados 2017*, donde registró que 88 de los 149 programas sociales federales (59 % del total) no tenían identificado el resultado que pretendían alcanzar (CONEVAL, 2017a: 5). Asimismo, los programas sociales han tendido a la opacidad y al bajo nivel de rendición de cuentas. Por ejemplo, en el *Inventario federal de programas y acciones de desarrollo social 2016-2017* se observó que solo un 55 % de los programas federales reportaron contar con un padrón de beneficiarios (CONEVAL, 2017b: 25). Un estudio de una organización de la sociedad civil concluyó que el promedio de programas implementados en condiciones de opacidad entre 2012 y 2016 fue de 24,9 % (GESOC, 2017: 39). Esta opacidad crea entornos propicios para la corrupción, por lo que los programas sociales han sido espacios e instrumentos de clientelismo político, que se ha desplegado en acciones para la compra y coacción del voto, ya sea ofreciendo los servicios y beneficios o condicionando los programas a cambio del apoyo electoral (Hevia, 2010: 121).

En términos presupuestarios, los programas para la superación de la pobreza pasaron de ejecutar un monto de 61 126,6 millones de pesos en el año 2000 —lo que representaba el 0,91 % del PIB de ese año— a ejecutar un presupuesto de 340 964,4 millones de pesos en 2017 —lo que significaba el 1,56 % del PIB de ese año—. Sin embargo, tales aumentos presupuestarios no tuvieron grandes impactos en la cobertura⁸. Por ejemplo, el Progres-a-Oportunidades-Prospera (POP) ha sido el programa contra la pobreza de más larga duración en el país y el de mayor alcance en términos de cobertura. En su comienzo en 1997, el POP cubría a 300 000 familias, mientras que veinte años después su cobertura alcanzaba a 6,4 millones de familias (Ordóñez y Silva, 2019: 97). Esto significaba que en 2017 el POP daba cobertura a 26,6 millones de personas que, según la medición del CONEVAL, representaba solo el 51 % de personas en situación de pobreza. En un estudio sobre la distribución geográfica y los beneficiarios de las transferencias sociales en 2018, se observó que los municipios con mayor pobreza no son los que tienen mayor cobertura, entre los que destaca el caso de Chiapas «con el menor número de programas sociales por persona en pobreza, y Chiapas es el estado con el mayor porcentaje de pobreza en el país» (Campos, *et al.*, 2018: 18).

8. Los datos del presupuesto de los programas para la superación de la pobreza fueron tomados del cuadro «Gasto del Gobierno Federal ejercido en Programas para la Superación de la Pobreza» correspondiente a los anexos del *Sexto informe de Gobierno de Enrique Peña Nieto*, disponibles en: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/sexto-informe-de-gobierno> (Meta 2 «México Incluyente», gráfica M02_131). El cálculo del PIB fue realizado con cifras del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, disponibles en: <https://www.cefp.gob.mx/ixDOCs/2017/211-PIB.pdf> [acceso: 19 de febrero de 2020].

Lo anterior puede explicar su constante deficiencia, pues como ha venido informando el CONEVAL, el 38 % de los programas sociales federales no eran prioritarios por su nula aportación para la superación de la pobreza en 2018 (CONEVAL, 2019b: 7). Asimismo, en 2017 los programas no prioritarios fueron el 40 % del total de los programas sociales federales (CONEVAL, 2018b: 225), proporción que en 2016 correspondió al 45 % de los programas, pues no estaban vinculados al ejercicio de los derechos sociales y no contribuían a la disminución de las carencias sociales ni al bienestar económico (CONEVAL, 2016: 46). Todo lo expuesto permite concluir, como se sintetiza en el diagrama 1, que el régimen de política social en México se caracterizó entre 1917 y 2018 por falencias conceptuales, estratégicas, institucionales y operativas que sustentaron su poca eficiencia para proveer el bienestar social y combatir la pobreza, su dispendio de los recursos públicos y su uso como instrumento de clientelismo político. En estas condiciones México inició en 2018 un nuevo Gobierno que ha creado altas expectativas. En el siguiente apartado se analizan sus acciones y resultados en términos de política social durante su primer año de gestión.

DIAGRAMA 1.

CARACTERIZACIÓN DEL RÉGIMEN DE POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO



Fuente: elaboración propia.

UN AÑO DE POLÍTICA SOCIAL EN LA 4T

El 1 de diciembre de 2018 AMLO tomó posesión como presidente de México. En ese año, según cifras del CONEVAL, el 41,9 % de la población mexicana era considerada pobre. Según información de otros organismos como el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México, que en sus mediciones aumenta los umbrales de ingresos e incluye otras variables además de las del CONEVAL, la pobreza en el país alcanzó al 72 % de la población total (EVALÚA, 2019). Además, el antecedente inmediato de la política social federal se caracterizó por la falta de rumbo claro en las estrategias, la ineficiencia para el alcance de objetivos y el desfaldo de los recursos públicos.

De esta forma, el desafío para combatir la pobreza e implementar una política social integral sería mayúsculo para el Gobierno federal del periodo 2018-2024. En su primer año de ejercicio, el Gobierno de la 4T realizó diversas acciones que ofrecen insumos para un análisis minucioso de sus estrategias de desarrollo social y su talante de política social. En una de sus acciones iniciales más destacadas, el 17 de diciembre de 2018 el presidente López Obrador anunció un aumento del salario mínimo de 16,21 % para garantizar «el bienestar de las trabajadoras y los trabajadores mexicanos», pues con esa medida «van a mejorar los ingresos y aumentar el consumo». Dado que la pérdida del poder adquisitivo del salario mínimo había sido enorme, añadió que «hay quienes sostienen que se perdió el 70 % en los últimos 30 años, el Banco de México reconoce una pérdida de 60 %, por eso hoy estamos en una nueva etapa»⁹. El aumento al salario mínimo fue un acto relevante de política social por tener un impacto inmediato en los ingresos y pretender asociar —al menos discursivamente— la política de bienestar social con el ingreso laboral. Sin embargo, las consecuencias de dicha decisión deben matizarse. En primer lugar, se trata de un incremento porcentual real del 11,11 %, no del 16,21 % respecto del año anterior, como el mismo presidente reconoció en una tabla que expuso en sus conferencias matutinas¹⁰.

Por su parte, el consumo interno se incrementó el 0,9 % en el año 2019, cifra que es baja en comparación con los años previos, en los que los crecimientos interanuales fueron de 4,3 % (2016), 3,2 % (2017) y 2,5 (2018)¹¹. Aunque las cifras de consumo interno ya venían decreciendo y no dependen únicamente del salario mínimo, ha resultado evidente que el aumento al salario mínimo en 2019 no conllevó de forma directa e inmediata un aumento del consumo interno, como afirmó el presidente.

9. Ver: «A partir de enero, el salario mínimo será de 102,68 pesos y en la frontera de 176,72», *Animal Político*, 17 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://cutt.ly/Flme429> [acceso: 24 de enero de 2019].

10. Fuente: «Porcentaje de aumento del salario mínimo nominal y real (1989-2019)». Disponible en: <https://cutt.ly/wzZUkf9> [acceso: 8 de febrero de 2019].

11. Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Consumo privado en el mercado interior*. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/imcp/> [acceso: 7 de diciembre de 2020].

Pero además se puede plantear como hipótesis otro efecto del aumento al salario mínimo. Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la población ocupada con ingreso de un solo salario mínimo aumentó en 1 978 607 personas entre el último trimestre de 2018 y el primero de 2019, cifra que es 2,75 % más alta que la presentada entre el último trimestre de 2017 y el primer trimestre de 2018, siendo además la cifra más alta en todo el periodo 2016-2019 (único lapso con información disponible). En cambio, la población ocupada con ingresos de más de tres y hasta cinco salarios mínimos disminuyó en 2 369 062 personas en el último trimestre de 2018 y el primer trimestre de 2019, cifra que representa un golpe de timón, pues en todo el periodo 2016-2018 (a excepción del segundo trimestre de 2017) cada trimestre se había producido un crecimiento en el número de personas ocupadas con este tipo de ingresos¹². No es posible afirmar la correlación con contundencia —pues no existen investigaciones ni modelos econométricos que lo avalen—, pero es probable que un efecto colateral del aumento al salario mínimo en 2018 sea el incremento de personas en los niveles más bajos de percepción de ingresos, ya sea porque apenas se unieron al mercado laboral o porque disminuyó su remuneración.

Los estudios publicados sobre los efectos del aumento al salario mínimo en 2018 se han concentrado en los cuarenta y tres municipios de la región fronteriza norte, y han incluido en el análisis los estímulos fiscales que decretó el presidente AMLO el 31 de diciembre de 2018¹³. En uno de ellos se contrastó el efecto en la inflación y se afirmó que el aumento al salario mínimo y los estímulos fiscales en los municipios de la región fronteriza norte tuvieron un efecto limitado e incluso nulo sobre los precios (Campos y Esquivel, 2020). En un estudio más reciente, también centrado en los municipios de la región fronteriza norte e incluyendo en el análisis los estímulos fiscales, se concluyó que los ingresos laborales aumentaron sustancialmente para los trabajadores, pero sin grandes efectos (positivos o negativos) en los resultados del empleo. Aunque utilizando la variación dentro de los grupos demográficos, se encontró que la elasticidad de la demanda laboral es negativa y significativa para las pequeñas empresas, especialmente para las mujeres (Campos *et al.*, 2020).

En una revisión hemerográfica entre enero y septiembre de 2019, de treinta y nueve artículos recopilados solo seis fueron sobre los posibles efectos negativos del salario mínimo en los municipios de la región fronteriza norte, mientras que cuatro documentaron que las empresas estaban recortando beneficios y bonificaciones para disminuir el impacto del salario mínimo, pero no hubo artículos que documentasen cierres de empresas o contracciones laborales (*ibid.*).

12. Fuente: *Población ocupada según nivel de ingreso, nacional trimestral*. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/default.html?nc=602> [acceso: 28 de febrero de 2020].

13. Véase: «Decreto de Estímulos Fiscales Región Fronteriza Norte». Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5547485&fecha=31/12/2018 [acceso: 8 de diciembre de 2020].

El tema del ingreso ha sido nodal para AMLO, como se puede también advertir en el gasto social¹⁴ durante su primer año de gobierno. En el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2019 el gasto en la clasificación funcional de «desarrollo social» ascendió a 2628 109,2 millones de pesos, cifra que significa el 63,59% del gasto programable¹⁵. Si se mira el promedio de gasto social por periodos presidenciales, en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari fue del 48,4% del total del gasto programable; con Ernesto Zedillo Ponce de León fue de 57,3%; en el sexenio de Vicente Fox Quesada fue de 59,5%; durante el de Felipe Calderón Hinojosa fue de 56,3%, y en el de Enrique Peña Nieto fue de 58,5%. El porcentaje más alto de gasto social se registró en 2017, con 62,99%. La cifra de 2019 implica un aumento en términos reales de 931 948,9 millones de pesos con respecto al monto de 2018, de manera que el gasto social en el primer año de gobierno de AMLO representó el más alto registrado en términos reales, porcentuales y respecto de un año previo, sea entre un mismo Gobierno o entre Gobiernos distintos.

CUADRO 2.

GASTO PROGRAMABLE DE LA FUNCIÓN DESARROLLO SOCIAL, 1988-2019

Presidente	Gasto en «desarrollo social» (% del gasto programable)
Carlos Salinas de Gortari	48,4 % (promedio 1989-1994)
Ernesto Zedillo Ponce de León	57,3 % (promedio 1995-2000)
Vicente Fox Quesada	59,5 % (promedio 2001-2006)
Felipe Calderón Hinojosa	56,3 % (promedio 2007-2012)
Enrique Peña Nieto	58,5 % (promedio 2013-2018)
Andrés Manuel López Obrador	63,59 % (2019)

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados para el periodo 1990-2011, disponibles en: http://www.cefp.gob.mx/Pub_Gasto_Estadisticas.htm [acceso: 22 de marzo de 2020] y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el periodo 2012-2018, disponibles en: <http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/estadisticas.jsp> [acceso: 22 de marzo de 2020].

Además del salario mínimo y el gasto social, el Gobierno de AMLO realizó otras modificaciones en cuestiones relevantes de política social, como la denominación, la planeación y la programación. En términos nominativos, modificó el ramo administrativo 20 de «desarrollo social» para denominarlo como «bienestar» (la Secretaría de

14. Entendemos el gasto social como aquel gasto público que se emplea para reducir las brechas de desigualdad y los niveles de pobreza procurando el bienestar social. En el Presupuesto de Egresos de la Federación 2019, la clasificación de gasto en «desarrollo social» incluye: 1) protección social; 2) educación; 3) salud; 4) vivienda y servicios a la comunidad; 5) protección ambiental; 6) recreación, cultura y otras manifestaciones culturales, y 7) otros asuntos sociales.

15. Fuente: *Presupuesto de Egresos de la Federación 2019. Análisis funcional económico del gasto programable por destino del gasto*. Disponible en: <https://cutt.ly/IlmoOpM> [acceso: 22 de marzo de 2020].

Desarrollo Social —SEDESOL— ahora se denomina Secretaría de Bienestar). Ello parece responder a una estrategia discursiva para tomar distancia de tres décadas de políticas de desarrollo social fallidas (la SEDESOL se creó en 1992, en la presidencia de Salinas de Gortari) para fundar una realidad centrada en los Estados de bienestar, los cuales pueden ser los horizontes de referencia del desarrollo social del presidente.

En términos de planeación, también se evidenciaron cambios con respecto a los Gobiernos predecesores. El 30 de abril de 2019 se publicó el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND) en la *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, que se caracterizó por dos aspectos medulares. En primer lugar, fue un PND que no estaba unificado, pues se publicaron dos documentos: el identificado como PND 2019-2024 (PND 1)¹⁶ y el identificado como anexos (PND 2)¹⁷. Como fue constatado por el entonces secretario de Hacienda¹⁸, quien renunció a su cargo dos meses después, el PND 1 fue redactado por la Presidencia de la república, mientras que el PND 2 fue elaborado por la Secretaría de Hacienda de manera separada, lo cual se percibió hasta en las tipografías. Así, el PND 1 era un documento más de posicionamiento político (cercano a un manifiesto), que no cumplía con los requisitos legales, mientras que el PND 2 sí incluía el diagnóstico, los ejes generales, los objetivos, las estrategias y los indicadores de desempeño, como se asienta en la Ley de Planeación.

Los dos PND no solo eran diferentes, sino incluso contrapuestos en sus planteamientos: el PND 1 atacaba rabiosamente al neoliberalismo, mientras que el PND 2 casi ni lo mencionaba, pero encontraba oportunidades en la globalización; el PND 1 tenía como meta que la tasa de crecimiento económico fuese del 6% al final del sexenio, mientras que el PND 2 no asentaba ninguna cifra al respecto; el PND 1 afirmaba que en 2024 la pobreza extrema habrá sido erradicada, pero el PND 2 ajustaba la meta a que solo cinco millones de personas dejarían la pobreza extrema. Después de una larga discusión, y en un periodo extraordinario de sesiones, la Cámara de Diputados aprobó el PND 2019-2024 y lo publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de julio de 2019¹⁹. El plan finalmente aceptado fue el PND 1.

Desde que los planes de desarrollo se instauraron como obligatorios por la Ley de Planeación en 1983, el PND de la 4T es el primer documento con un posicionamiento político claro y contundente, ya que asigna responsabilidades de las crisis económicas y la profundización de la pobreza al «modelo neoliberal», el cual mermó al Estado para «actuar como garante de los derechos fundamentales de los mexicanos»

16. *Gaceta Parlamentaria*. «Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024». Disponible en: <https://cutt.ly/BlmaJOk> [acceso: 25 de marzo de 2020].

17. *Gaceta Parlamentaria*. «Anexos». Disponible en: <https://cutt.ly/Ulma6Cu> [acceso: 25 de marzo de 2020].

18. Columnas «El asunto del Plan Nacional de Desarrollo I» (disponible en: <https://cutt.ly/FzZYhFD>) y «El asunto del Plan Nacional de Desarrollo I» (disponible en: <https://cutt.ly/szZYmo6>) [acceso: 25 de marzo de 2020].

19. *Diario Oficial de la Federación*. «Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024». Disponible en: <https://cutt.ly/6lmslLx> [acceso: 25 de marzo de 2020].

(pp. 6-12). En ese sentido, se aleja por el carril ideológico de los lugares comunes de todos los PND anteriores, donde los diagnósticos se centraban en causas concretas vinculadas a las estrategias y los programas implementados, y no a su fundamento epistemológico. Por ejemplo, en el PND del Gobierno de Enrique Peña Nieto el diagnóstico se centraba en la debilidad institucional, la falta de capital humano y la falta de oportunidades (pp.15-19); es decir, identificaba más consecuencias que causas estructurales.

Una vez identificada «la bancarrota neoliberal», el PND 2019-2024 asume la responsabilidad de construir «una propuesta posneoliberal y de convertirla en un modelo viable de desarrollo económico, ordenamiento político y convivencia entre los sectores sociales», donde el desarrollo no sea «contrario a la justicia social» (p. 8). Para ello, su propuesta se enmarca en doce principios rectores que han sido constantemente enunciados por AMLO: «Honradez y honestidad»; «no al Gobierno rico con pueblo pobre»; «al margen de la ley, nada; por encima de la ley, nadie»; «economía para el bienestar»; «el mercado no sustituye al Estado»; «por el bien de todos, primero los pobres»; «no dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera»; «no puede haber paz sin justicia»; «el respeto al derecho ajeno es la paz»; «no más migración por hambre o por violencia»; «democracia significa el poder del pueblo», y «ética, libertad, confianza».

El contenido del PND 2019-2024 se divide en tres grandes apartados: 1) política y gobierno; 2) política social, y 3) economía. En el apartado de «Política social» se afirma que el objetivo más importante de la 4T es que «en 2024 la población de México esté viviendo en un entorno de bienestar»; para lo cual se requiere de «una fuerte presencia del sector público en la economía, de enérgicas políticas recaudatorias y de una intervención estatal que moderara las enormes desigualdades sociales» (p. 34). Uno de los cambios centrales que se anuncian es que el Estado ya no será gestor de oportunidades, sino garante de derechos (p. 36). En el mismo apartado también se enlistan los programas sociales centrales para la 4T: 1) el Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores; 2) Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad; 3) Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez; 4) Jóvenes Construyendo el Futuro; 5) Jóvenes Escribiendo el Futuro; 6) Sembrando Vida; 7) Programa Nacional de Reconstrucción; 8) Desarrollo Urbano y Vivienda, y 9) Tandas para el Bienestar.

Por otra parte, conviene analizar los programas sociales de la 4T, pues evidencian prioridades y enfoques de atención que son distintos de los Gobiernos previos. De hecho, una de las acciones más relevantes del gobierno de AMLO fue la cancelación del emblemático PROSPERA, el programa social de transferencias condicionadas que tenía veintiún años de existencia y que había sido mantenido por cuatro presidentes (Zedillo, Fox, Calderón y Peña), y la transferencia de sus recursos al programa de Becas para el Bienestar Benito Juárez. Si bien ese programa de becas otorga apoyo monetario no condicionado a estudiantes de educación inicial hasta nivel universitario, no ofrece beneficios para la alimentación y la salud como los que proporcionaba el PROSPERA. De esta forma, en los programas sociales de AMLO no existe alguno que seleccione a su población objetivo en los hogares con ingreso inferior a la línea de

bienestar mínimo, ni que ofrezca beneficios integrales en alimentación, salud y educación para su población beneficiaria.

Según sus programas sociales prioritarios, se puede afirmar que el gobierno de AMLO enfoca sus acciones en a) espacios marginados (el campo y el sur del país) y grupos vulnerables (adultos mayores, jóvenes, personas con discapacidad, pueblos indígenas); b) buscando la inversión productiva (Jóvenes Construyendo el Futuro y Sembrando Vida); c) aumentando los beneficios sociales en modalidad de transferencias monetarias (para que los beneficios lleguen directamente a los ciudadanos), y d) pretendiendo una coordinación intersecretarial para la operación de la política social mediante el término de «programas integrales de desarrollo» (las secretarías de Bienestar, Trabajo y Previsión Social, y Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano deben coordinarse para la operación de varios programas sociales).

Sobre el papel, tales enfoques pretenden subsanar fallas estructurales de la política social. No obstante, también conllevan factores que pueden ahondar en sus falencias. Primeramente, aunque se ha afirmado insistentemente que su política social es universal e integral, el gobierno de la 4T en 2019 no realizó modificaciones institucionales para asegurar tales principios, como pueden ser la reorganización del fragmentado Sistema Nacional de Desarrollo Social o la creación de instancias de coordinación intersecretarial o territorial de la política social.

Existen programas que pretenden entregar los mismos montos a los derechohabientes (como las Pensiones Universales) o donde participan varias secretarías (como Jóvenes Construyendo el Futuro), pero al ser solo programas resultan insuficientes como fundamentos de integralidad y universalismo. Es decir, la dispersión y dualidad de los beneficios sociales²⁰ se pueden atemperar mínimamente para algunos sectores (adultos mayores, jóvenes, campesinos propietarios) mediante programas sociales, pero al no llevar consigo modificaciones institucionales que subsanen las falencias estructurales, son paliativos sujetos a la cobertura, duración y eficacia de esos programas sociales.

En segundo lugar, tampoco se planteó algún instrumento o espacio para institucionalizar la coordinación de la política social, lo que también se traslada a las delegaciones de Programas para el Desarrollo (nombrados como los «súper delegados estatales»), pues tienen los objetivos prioritarios de «vigilar» los programas sociales y «censar» a los posibles beneficiarios, y no de evitar la dispersión y duplicidad de los programas federales con los estatales y municipales.

20. La estructura de la protección social en México es dual y su acceso es estratificado porque está determinada por la condición laboral y económica de las y los derechohabientes. Esto implica que la disponibilidad de la cartera y la calidad de los beneficios sociales están en función de si las personas tienen empleo formal con salario (remuneraciones altas, medias o mínimas), empleo informal o no tienen empleo. Por lo que se puede afirmar que en la política social mexicana hay «ciudadanías de diverso nivel»; es decir, de personas con derechos diferenciados y jerarquizados» (Valencia *et al.*, 2012: 96).

En tercer lugar, el aumento de los beneficios sociales en la modalidad de transferencias monetarias mejorará sin duda la medición de la pobreza por ingresos, pero es defectuosa como estrategia para la atención de las carencias sociales, tales como el acceso a los servicios de salud o la seguridad social. Es más: utilizar las transferencias monetarias como modalidad principal de los beneficios sociales puede sustituir la responsabilidad estatal de proveer infraestructura, bienes y servicios por la mera entrega de dinero, con lo que incluso se podría dar el caso de que mejore la pobreza por ingresos, pero se mantenga el nivel de las carencias sociales (como la de seguridad social).

CUADRO 3.

PROGRAMAS SOCIALES SIN REGLAS DE OPERACIÓN EN EL PRIMER AÑO DEL GOBIERNO DE LA 4T

Ramo	Programa	Presupuesto
14 (Trabajo y previsión social)	Jóvenes Construyendo el Futuro	40.000.000.000
11 (Educación pública)	Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez	17.280.000.000
20 (Bienestar)	Sembrando Vida	15.000.000.000
08 (Agricultura y desarrollo rural)	Producción para el Bienestar	9.000.000.000
20 (Bienestar)	Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	8.500.000.000
08 (Agricultura y desarrollo rural)	Desarrollo Rural	7.831.553.872
08 (Agricultura y desarrollo rural)	Agromercados Sociales y Sustentables	6.707.734.811
08 (Agricultura y desarrollo rural)	Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos	6.000.000.000
08 (Agricultura y desarrollo rural)	Crédito Ganadero a la Palabra	4.000.000.000
10 (Economía)	Programa de Microcréditos para el Bienestar	3.033.233.942
08 (Agricultura y desarrollo rural)	Fertilizantes	1.500.000.000
11 (Educación pública)	Universidades para el Bienestar Benito Juárez García	\$1.000.000.000
Total		119.852.522.625

Fuente: elaboración propia según los datos del *Catálogo de Programas Presupuestarios del Presupuesto de Egresos de la Federación 2019*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Disponible en: https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2019/analiticos_presupuestarios [acceso: el 23 de marzo 2020].

En cuarto lugar, existen programas sociales prioritarios para el Gobierno federal que fueron presupuestados como «otros subsidios», es decir, que no estuvieron sujetos a reglas de operación y, al no ajustarse a los postulados de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, su manejo puede ser más laxo en términos de seguimiento, evaluación, control y fiscalización. Fueron, por tanto, programas que pueden tender a la discrecionalidad, la opacidad y la manipulación en el monitoreo y evaluación de sus objetivos. El monto total de estos programas sociales en 2019 (entre los que se encuentran Jóvenes Construyendo el Futuro, Sembrando Vida y Pensión para Personas con Discapacidad) ascendió a 119 852 522 625 pesos.

El presupuesto de estos programas conduce, por último, a apuntar el tema de la opacidad y sus posibles consecuencias, pues más allá de declaraciones presidenciales anunciando «el fin de la corrupción», el Gobierno de la 4T no ha especificado los mecanismos o instancias que utilizará para blindar sus programas de usos clientelares, lo que ha sido una práctica sistemática en otras Administraciones y que el presidente AMLO prometió erradicar.

De esta forma, en el primer año de gobierno de la 4T hubo renombramientos de instituciones, dos planes de desarrollo nacionales, programas sociales prioritarios, cambios en las modalidades de beneficios sociales e incluso un aumento del gasto social y de los ingresos vía el salario mínimo. Más allá de su coherencia interna, ¿cómo de relevantes pueden ser esas acciones para convertir a la política social del Gobierno federal mexicano en una herramienta eficaz para combatir la pobreza y proveer bienestar? Ello se analiza en el último apartado de este documento.

EVALUACIÓN DEL PRIMER AÑO DE LA POLÍTICA SOCIAL DE LA 4T

Hace décadas que AMLO venía insistiendo que en México debería existir justicia social, para lo cual deben estar «primero los pobres». Ya como presidente de la república, su diagnóstico sobre el desarrollo social —asentado en el PND 1— atribuyó las causas de los bajos niveles de bienestar y los altos índices de pobreza al neoliberalismo y las políticas implementadas en las últimas tres décadas. En razón a ello, propuso una gestión pública basada en los principios rectores de la honestidad, la austeridad y la justicia social, lo que permitiría al Estado mexicano retomar la rectoría del desarrollo y convertirse así en un genuino Estado de bienestar.

Para ir concretando su estrategia de desarrollo, en su primer año centró sus esfuerzos en tres ejes: a) el aumento de recursos vía gasto social y salario mínimo; b) la proliferación de programas sociales de transferencias monetarias, que c) priorizan su atención en espacios marginados y grupos vulnerables. Todas esas estrategias, programas y acciones han sido diseñadas e implementadas mediante una inercia proveniente de la autoridad y legitimidad presidencial, lo que puede explicar su poca atención a ejes constitutivos de una gestión pública racional y transparente. Esta situación queda patente en que la mayoría de sus programas sociales prioritarios fueron presupuestados para no estar sujetos a reglas de operación.

Si la propuesta de transformación en el PND 2019-2024 pretende ser de cambio estructural en el régimen de política social, las estrategias, recursos y acciones deben ser consecuentes con dicha enunciación. Sin embargo, aunque se registran planteamientos destacados (centralidad de los derechos sociales, prioridad de atención a grupos vulnerables, efectividad en el recibimiento de las ayudas sociales para los beneficiarios), estos parecen haber resultado insuficientes para llevar a cabo la gran transformación anunciada, pues más allá de programas sociales prioritarios no se mencionan estrategias, instituciones o acciones para asegurar la universalidad de la protección social, ampliar la cobertura y calidad de los servicios sociales, o para afrontar la dispersión segmentación, duplicidad, ineficiencia institucional de los estados o el clientelismo político; es decir, los grandes fallos estructurales del régimen de política social mexicano.

Es injusto políticamente, e incluso académicamente inválido, establecer un juicio definitivo sobre un Gobierno considerando solo una sexta parte de su periodo de vigencia; sin embargo, se pueden establecer algunas proyecciones. He aquí la principal sobre su política social: el gobierno de la 4T dependerá de la voluntad y legitimidad presidencial para la construcción de su visión de bienestar, lo que puede derivar no en la construcción de un Estado de bienestar (un entramado institucional integrado con un sistema de protección social universal, coherente e integral), sino, como lo definió María Amparo Casar, de la figura del Gran Benefactor (los beneficios sociales asociados a la filantropía de un presidente benevolente)²¹. Ello, obviamente, no subsana las falencias estructurales del régimen de política social mexicano, sino que incluso puede profundizar aún más una de sus mayores tergiversaciones: su uso como instrumento de clientelismo político.

En el momento de redactar estas conclusiones, el gobierno de AMLO estaba por cumplir su segundo año de funciones. El año 2020 sobrepasa el periodo de tiempo establecido en este artículo como objetivo analítico, pero vale la pena dar cuenta de dos hechos. En primer lugar, la contingencia sanitaria provocada por la pandemia del virus SARS-CoV-2 (COVID-19) ha tenido impactos severos en México, hasta el punto de que el CONEVAL calculó que la población en situación de pobreza extrema podría aumentar hasta en 10,7 millones (llegando a las 31,7 millones de personas) y la población pobre podría incrementarse hasta en 9,8 millones (llegando a un total 61,1 millones de personas) (CONEVAL, 2020: 37).

Para atender los efectos de la pandemia, el presidente anunció un plan emergente para el bienestar y once medidas para enfrentar dicha crisis. En términos de política social, anunció la intensificación de sus programas sociales (proyectando que cubriesen a veintidós millones de beneficiarios) y el otorgamiento de tres millones de créditos a la población más necesitada²². En suma, los apoyos anunciados por AMLO llegarían

21. «El Gran Benefactor». Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=41305> [acceso: 28 de marzo de 2020].

22. «Discurso del presidente Andrés Manuel López Obrador al pueblo de México». Disponible en: <https://cutt.ly/zlmzcG0> [acceso: 20 de octubre de 2020].

a veinticinco millones de personas (veintisiete millones si se acepta como válida su medida de crear dos millones de empleos), pero tales medidas parecen insuficientes si se toman en cuenta las proyecciones del CONEVAL, según las cuales quedarían desprotegidas 34,1 millones de personas con ingresos inferiores al umbral de pobreza. A diferencia de lo sucedido en otros países latinoamericanos, en México no se creó ninguna transferencia monetaria de emergencia para la población vulnerable.

En segundo lugar, el 8 de mayo de 2020 se reformó el artículo 4.º constitucional para asentar que toda persona tiene derecho a la salud y que el Estado garantizará la entrega de apoyos a personas con discapacidad, una pensión no contributiva a las personas mayores de sesenta y ocho años, y un sistema de becas para las y los estudiantes de todos los niveles educativos²³.

Aunque dicha reforma ha sido valorada por el presidente como «una gran reforma, histórica, porque eleva a rango constitucional estos derechos, es ir hacia el Estado de bienestar»²⁴, es un cambio jurídico importante en el que se perdió la oportunidad de elevar a rango constitucional la obligatoriedad de un sistema de protección social universal, pues tan solo se reconoció el esquema de prioridades de la política social de AMLO: las transferencias monetarias a los grupos vulnerables que el presidente atiende con sus programas sociales (personas con discapacidad, adultos mayores y estudiantes).

Como se ha expuesto en este artículo, el Gobierno de la 4T ha realizado cambios destacados para combatir la pobreza y procurar el bienestar social, pero hasta el momento han resultado insuficientes para hacer una transformación radical de la política social en México, pues no subsanan —e incluso ahondan en temas como el clientelismo— las falencias estructurales del régimen de política social. Lo comentado sobre el año 2020 permite mantener abierta esta línea de investigación.

Referencias

- Antía, Florencia. 2018. «Regímenes de política social en América Latina: una revisión crítica de la literatura», *Desafíos*, 30 (2): 193-235. Disponible en: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.4802>.
- Banerjee, Abhijit y Esther Dufflo. 2014. *Repensar la pobreza. Un giro radical en la lucha contra la desigualdad global*. Buenos Aires: Santillana.
- Barba Solano, Carlos. 2007. *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI*.

23. «Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 4.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos». *Diario Oficial de la Federación*, 8 de mayo de 2020. Disponible en: <https://cutt.ly/1lmzG8I> [acceso: 22 de octubre de 2020].

24. «Histórica reforma al artículo 4.º constitucional, afirma el presidente; convoca a personal médico para atender COVID-19». Presidencia de la República. Disponible en: <https://cutt.ly/flmz3dC> [acceso: 21 de febrero de 2021].

- México: Universidad de Guadalajara. Disponible en: <https://doi.org/10.1590/S0103-49792007000200002>.
- Barba Solano, Carlos. 2016. «Las propuestas de reformas y las nuevas estrategias sociales del gobierno de Enrique Peña Nieto: ¿cambio de rumbo en la política social mexicana?», en Enrique Valencia Lomelí y Gerardo Ordóñez Barba (coords.), *Nueva ronda de reformas estructurales en México. ¿Nuevas políticas sociales?* Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- Bizberg, Ilán. 2012. «El régimen de bienestar mexicano, del corporativismo al asistencialismo», en Ilán Bizberg y Martin Scott. *El Estado de bienestar ante la globalización, el caso de Norteamérica, México*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Brachet-Márquez, Viviane. 1996. *El pacto de dominación: Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*. México: El Colegio de México.
- Campos, Raymundo, Víctor Delgado y Eduardo Medina. 2018. «La política social en México: geografía, alcances y cambios posibles». México: CONEVAL. Disponible en: <https://cutt.ly/klmv1C6>.
- Campos, Raymundo, Víctor Delgado y Alexis Rodas. 2020. «The effects of place-based tax cut and minimum wage increase on labor market outcomes», *IZA Journal of Labor Policy*, 10 (1): 1-24. Disponible en: <https://doi.org/10.2478/izajolp-2020-0012>.
- Campos, Raymundo y Gerardo Esquivel. 2020. «The effect of doubling the minimum wage and decreasing taxes on inflation in Mexico», *Economics Letters*, 189: 1-4. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2020.109051>.
- Castillo Fernández, Dídimo y Jorge Arzate Salgado. 2013. «Crisis económica, pobreza y política social en México», *Aportes, Revista de la Facultad de Economía*, 18 (47): 57-82.
- Cejudo, Guillermo y Cynthia Michel. 2015. «Resolviendo problemas sociales complejos mediante la integración de políticas. El caso de la Cruzada Nacional contra el Hambre en México», *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 63: 33-64.
- CONEVAL, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. 2009. *Evolución de la pobreza en México*. México: CONEVAL.
- CONEVAL, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. 2010. «Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza». *Diario Oficial de la Federación*, 19 de mayo de 2010.
- CONEVAL, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. 2016. *Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2016*. México: CONEVAL.
- CONEVAL, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. 2017a. *¿Qué resultados buscan lograr los programas sociales en México? Informe de enfoque de resultados 2017*. México: CONEVAL.
- CONEVAL, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. 2017b. *Presentación y análisis del Inventario federal de programas y acciones de desarrollo social 2016-2017*. México: CONEVAL.
- CONEVAL, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. 2018a. *Consideraciones para el proceso presupuestario 2019*. México: CONEVAL.

- CONEVAL, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. 2018b. *Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2018*. México: CONEVAL.
- CONEVAL, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. 2019a. *Diez años de medición de pobreza multidimensional en México: avances y desafíos en política social Medición de la Pobreza serie 2008-2018*. México: CONEVAL.
- CONEVAL, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. 2019b. *Análisis de los programas sociales del PEF 2018 y 2019*. México: CONEVAL.
- CONEVAL, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. 2020. *La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) en México*. México: CONEVAL.
- Dautrey, Philippe. 2013. «Precariedad de la sociedad, segmentación de la política social: el caso de México», *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 94: 25-42.
- EVALÚA, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México. 2019. *Medición de la pobreza en la Ciudad de México*. México: EVALÚA. Disponible en: <https://cutt.ly/LlmbMRR>.
- Gabarrot Arenas, Mariana. 2012. «Algunas contradicciones en la política social mexicana. Bienestar y combate a la pobreza», *Trace. Travaux et Recherches dans les Amériques du Centre*, 62: 36-49. Disponible en: <https://doi.org/10.22134/trace.62.2012.457>.
- GESOC, Gestión Social y Cooperación A. C. 2017. *Índice de desempeño de los programas públicos federales, (INDEP)*. México: GESOC. Disponible en: <https://cutt.ly/HlmnezI>.
- Herrera Gómez, Manuel y Pedro Castón Boyer. 2003. *Las políticas sociales en las sociedades complejas*. Barcelona: Ariel.
- Hevia de la Jara, Felipe. 2010. «Uso político de programas sociales y nuevos intermediarios institucionales: el Programa Progreso/Oportunidades en el Sur de Veracruz», *Desacatos*, 34: 119-132.
- IPRO, Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales. 2018. *Informe de resultados 2018*. México: Transparencia Mexicana; PNUD.
- Martínez Espinoza, Manuel. 2019. *Políticas sociales y participación en México. El caso del programa Comedores Comunitarios*. México: UNICACH; Miguel Ángel Porrúa.
- Martínez Franzoni, Juliana. 2008. *¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*. Buenos Aires: CLACSO.
- Molina Cano, Jerónimo. 2004. *La política social en la historia*. Murcia: Isabor.
- Montagut, Teresa. 2000. *Política social: una introducción*. Barcelona: Ariel.
- Moreno Salazar, Pedro, Claudia Ortiz Guerrero y Eduardo Marrufo Heredia. 2004. «Veinticinco años de desarrollo social en México», *Sociológica*, 19 (54): 55-75.
- Ordóñez Barba, Gerardo. 2017. *El Estado social en México. Un siglo de reformas hacia un sistema de bienestar excluyente*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte; Siglo XXI.
- Ordóñez Barba, Gerardo. 2018. «La lucha contra la pobreza en México en las últimas tres décadas. Alcances y limitaciones», en Carmen Midaglia. Gerardo Ordóñez y Enrique Valencia (coords.), *Políticas sociales en América Latina en los inicios del*

- siglo XXI: innovaciones, inercias y retrocesos*. Buenos Aires: CLACSO; Tijuana: El COLEF. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctvn96gmn.17>.
- Ordóñez Barba, Gerardo y Aída Silva Hernández. 2019. «Progresas-oportunidades-Prospera: avatares, alcances y resultados de un programa paradigmático contra la pobreza», *Papeles de Población*, 25 (99): 77-111.
- PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2019. *Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-2015*. México: PNUD.
- Pribble, Jennifer. 2011. «Worlds Apart: Social Policy Regimes in Latin America», *Studies in Comparative International Development*, 46: 191-216. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s12116-010-9076-6>.
- Rodríguez, Juan Carlos y Jonathan Nácar. 2018. «Los programas duplicados cuestan \$2.4 billones», *Eje central*, 27 de julio de 2018. Disponible en: <https://cutt.ly/8l-mmi4m>.
- Spicker, Paul. 2009. «Definiciones de pobreza: doce grupos de significados», en Paul Spicker, Sonia Álvarez y David Gordon (eds.), *Pobreza: un glosario internacional*. Buenos Aires: CLACSO.
- Székely, Miguel. 2005. *Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y el 2004*. Documentos de investigación, 24. México: SEDESOL.
- Titmuss, Richard. 1981. *Política social*. Barcelona: Ariel.
- Torres, Felipe y Agustín Rojas. 2015. «Política económica y política social en México: desequilibrios y saldos», *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 46 (182): 41-66. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.rpd.2015.06.001>.
- Valencia Lomelí, Enrique, David Foust Rodríguez y Darcy Tetreault Weber. 2012. *Sistema de protección social en México a inicios del siglo XXI*. Santiago: CEPAL.
- Valverde Viesca, Karla. 2015. *Construcción institucional del desarrollo social en México*. Ciudad de México: UNAM.

Presentado para evaluación: 31 de marzo de 2020.

Aceptado para publicación: 30 de diciembre de 2020.

MANUEL I. MARTÍNEZ ESPINOZA

manuel.martinez.espinoza@gmail.com; mimartinezes@conacyt.mx

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8766-3530>

Doctor en Procesos Políticos Contemporáneos por la Universidad de Salamanca, catedrático del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), comisionado en el Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas (CESMECA-UNICACH), donde investiga sobre los regímenes de política social en el sur de México y Centroamérica. Ha publicado dos libros como autor único y una veintena de artículos en revistas indizadas nacionales e internacionales. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (nivel I) del CONACYT y evaluador del Sistema Nacional de Evaluación Científica y Tecnológica del CONACYT.

Valores bajo presión: estudio preliminar sobre el cambio de valores ante la crisis de la COVID-19 en España

Values under pressure: A preliminary study on change in values in response to the COVID-19 crisis in Spain

EDURNE BARTOLOMÉ

Universidad de Deusto

LLUIS COROMINA

Universitat de Girona

HERMANN DÜLMER

Universidad de Colonia

Cómo citar/Citation

Bartolomé, E., Coromina, L. y Dülmer, H. (2021). Valores bajo presión: estudio preliminar sobre el cambio de valores ante la crisis de la COVID-19 en España. *Revista Española de Ciencia Política*, 55, 143-165. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.55.06>

Resumen

La pandemia COVID-19, con la consiguiente situación de emergencia sanitaria, confinamiento y paralización de la actividad, ha supuesto una crisis de dimensiones no vividas antes por nuestra generación y consecuencias aún no identificables ni medibles. Los riesgos de crisis y catástrofes han aumentado como fruto de la tecnología, globalización y la injerencia del ser humano en el medio ambiente, generando una situación de riesgo e impredecibilidad sin precedentes. Cuando esto ocurre, se ejerce una importante presión sobre las estructuras de la sociedad y los sistemas de valores y normas, que se reajustan como consecuencia de esta alteración de las condiciones del entorno. Esta nota presenta los resultados preliminares de un estudio, a partir de ítems de la *Encuesta Europea de Valores*, realizada durante las semanas de confinamiento, sobre una serie de dominios de valores sensibles a sufrir reajustes fruto de la crisis y trauma colectivo en España. Los resultados muestran que algunos valores se reajustan a posiciones menos solidarias y más individualistas o una percepción de menor control sobre la vida, mientras que otros valores han mantenido la evolución de las últimas décadas, como las posiciones postmaterialistas crecientes o la preferencia por las garantías de los derechos individuales en detrimento de mayor seguridad y vigilancia.

Palabras clave: valores sociales, cambio de valores, COVID-19, confianza social, trauma colectivo.

Abstract

The COVID-19 pandemic, and the consequent situation of health emergency, lockdown and paralysation of activities, has led to a crisis of dimensions not experienced before by our generation and effects not yet identifiable or measurable. Risks of crises and catastrophes have increased due to technology, globalization and human interference in the natural environment, what has created an unprecedented situation of risk and unpredictability. When this happens, a great deal of pressure is put on social structures and systems of values and norms, which are in turn readjusted due to this alteration of material conditions. This research note presents the preliminary results of a study using items of the *European Values Survey*, conducted during the weeks of lockout in Spain, on a set of value domains, sensitive to readjustment as a consequence of the crisis and collective trauma in Spain. The results show that some values have readjusted to less solidary and more individualistic positions or a perception of lower control over life, whereas other values have maintained their evolution over the last decades, such as growing post-materialist orientations, or a strong preference for the safeguard of individual rights to the detriment of greater security and surveillance.

Keywords: social values, value change, COVID-19, social trust, collective trauma.

INTRODUCCIÓN

Vivimos en una sociedad en la que los riesgos de crisis y catástrofes han aumentado como fruto de la tecnología y la injerencia del ser humano en el medio ambiente, junto con un proceso de urbanización no vista antes. La globalización, cambios en estilos de vida, la explosión demográfica y dinámicas nuevas sociales, económicas y políticas han generado una situación de riesgo e impredecibilidad sin precedentes en nuestra historia (Beck, 1992; Erikson, 2017).

La presente pandemia COVID-19, con la consecuente situación de confinamiento y paralización de la actividad de la sociedad, ha supuesto una situación de crisis de dimensiones desconocidas por nuestra generación y de consecuencias aún no identificables ni medibles; pero que, dadas sus características y magnitud, supone un impacto muy importante en todos los niveles de la sociedad, familia, comunidad, instituciones, etc. Hermann (1972) definió *crisis* como una situación que incorpora tres condiciones: sorpresa para los gobernantes y decisores, amenaza para los objetivos de alta prioridad y disponibilidad restringida de tiempo. Esta amenaza se produce bajo gran presión temporal y requiere decisiones vitales en un contexto de alta incertidumbre (Lucini, 2014).

Estas situaciones de crisis suponen, a su vez, una seria amenaza para las estructuras básicas de la sociedad y los sistemas básicos de valores y normas, que sufren alteraciones y reajustes. Los sistemas de valores en una sociedad son aspectos fundamentales para el

funcionamiento de una sociedad y aportan los elementos para juicios compartidos y sentido de lo correcto e incorrecto, que guían el juicio de situaciones y personas. De forma agregada en la sociedad, dichos sistemas de valores guían el comportamiento humano y establecen pautas de valoración moral en unos parámetros de predictibilidad que ayudan al orden social, a identificar las prioridades y al desarrollo colectivo.

Esta nota de investigación presenta de forma exploratoria y general los resultados preliminares de la aplicación de una serie de ítems del cuestionario de la *Encuesta Europea de Valores*¹, replicando una parte de esta encuesta relativa a una serie de dominios de valores identificados como sensibles a sufrir reajustes, fruto de la situación de la crisis y situación traumática que ha sufrido la ciudadanía española. Se recogen aquí los primeros resultados en torno a una serie de valores que han guiado el estudio al completo y son previos a análisis más concretos en torno a dominios valorativos específicos en sucesivas rondas de análisis e investigación futura que se realizarán a partir de este mismo estudio. Estos datos han sido recogidos a través de una encuesta a más de 600 individuos.

El estudio se centra en el análisis de los valores de la ciudadanía en situación de crisis y emergencia y se propone responder a las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Se observa un cambio o reajuste en los valores de la ciudadanía como consecuencia de la situación de crisis vivida con la COVID-19? ¿En qué dirección?
- ¿Qué ámbitos valorativos o dominios de valores son los más susceptibles o sensibles al cambio ante esta situación abrupta de emergencia? ¿Qué tipo de valores son más resistentes a esta circunstancia?

En concreto, estas preguntas son aplicadas a los valores de seguridad, control sobre la vida, solidaridad, confianza institucional y postmaterialismo para analizar de forma preliminar: a) si se han producido cambios en estos planteamientos con respecto a las posiciones reflejadas por la ciudadanía en la anterior oleada de 2017; b) hacia qué posiciones se han producido dichos reajustes, y c) si existen dominios de valores, entre los analizados, que se han mostrado más sensibles que otros a estos cambios fruto de la situación de crisis traumática vivida.

Se pretende, por tanto, investigar sobre cómo se producen los cambios de valores en la sociedad española ante situaciones traumáticas y de cambio, como es este momento único de pandemia. Nunca hasta ahora se han dado situaciones similares que permitan el estudio de los valores ante un acontecimiento global de estas características, que ha afectado de forma general a la población, pero con diferencias en grupos de edad, sociales y económicos en cuanto al nivel de afectación presente y futura. El uso de ítems similares a los recogidos en la *Encuesta Europea de Valores*, con datos recientes de 2017, permite analizar los reajustes en torno a estos valores. El corto tiempo transcurrido desde la última oleada a finales de 2017 limita las posibilidades de un cambio de valores por causas tradicionales de relevo generacional u otras razones

1. Disponible en: www.europeanvaluesstudy.eu.

adaptativas a modificaciones de condiciones materiales, permitiendo comparar las evoluciones en torno a ciertos valores como consecuencia de la crisis de forma óptima.

Aquí se presenta una serie de análisis exploratorios iniciales fruto de una primera aproximación que pretende aportar una fotografía de la posición de la ciudadanía en torno a ciertos valores sociales en los meses de abril y mayo, en plena eclosión de la pandemia. Preguntas de investigación más específicas sobre relaciones más concretas entre fenómenos serán fruto de análisis en fases subsiguientes. El resto de esta nota se estructura de la siguiente forma: en primer lugar, se exponen los fundamentos teóricos acerca de la formación y el cambio de valores y se exploran los dominios de la vida en los que las crisis y traumas colectivos afectan en mayor medida a partir de la literatura. Posteriormente, se formulan las hipótesis y se procede a explicar el diseño de la investigación. A continuación, se presentan los resultados del análisis empírico. Para ello se muestran primero los resultados referentes al nivel de exposición al virus y con relación a los valores de seguridad y vigilancia, control sobre la vida y satisfacción vital. Después se presentan los resultados acerca del apoyo político y confianza institucional, para finalmente abordar la confianza social y apoyo a grupos vulnerables y los valores materialistas y postmaterialistas. El último apartado ofrece las conclusiones finales.

FORMACIÓN Y CAMBIO DE VALORES

Desde las teorías de la modernización (Inglehart, 1977; Inglehart y Welzel, 2005) se apunta que un crecimiento económico prolongado y mantenido en la historia tiene como consecuencia una mejoría en las condiciones de vida y salud, acceso a la educación y extensión de la esperanza de vida, lo que permite un desarrollo humano sin precedentes y perfila las estructuras de valores de la ciudadanía como consecuencia de dicha situación. Esta modernización, de la mano de la prosperidad económica tras la Segunda Guerra Mundial y el surgimiento del Estado de bienestar, facilitó las condiciones para la transformación de las sociedades industriales avanzadas, creando un nivel de seguridad que tuvo como consecuencia la resituación de los valores. Dicho proceso se produce a la vez que se modifican las necesidades psicológicas de supervivencia y de orden social, permitiendo el desarrollo de sistemas de valores más personales en relación con condiciones individuales y grupales de vida (Dülmer, 2018). Este desarrollo humano se traduce en una serie de valores *emancipativos* y críticos con el entorno, asociados a procesos de movilización cognitiva, acceso masivo a la educación, eficacia política, mejoras en el ámbito de la salud, esperanza de vida y seguridad. Este es un camino de ritmo muy lento, en el que los valores de los individuos se forman y se asientan, principalmente a través del proceso de socialización primaria hasta el inicio de la edad adulta.

Según esta teoría, el cambio de valores ocurre de forma lenta y progresiva, fundamentalmente a través del reemplazo generacional y de la asimilación y adaptación lenta a nuevas condiciones materiales, ambientales y culturales (Inglehart, 1977, 1990; Inglehart y Welzel, 2005). Esta estabilidad de los valores contrasta con la visión de

otros estudios que los presentan como más sensibles a situaciones cambiantes (Tormos *et al.*, 2017). Algunos estudios sugieren que los valores pueden ser alterados fruto de situaciones de transición relevantes como migraciones o sucesos fortuitos o traumáticos como guerras (Daniel *et al.*, 2013).

Una de las grandes preguntas que se plantean desde estas teorías es si períodos de desarrollo negativo y situaciones de crisis y privación abruptas podrían tener como consecuencia un retorno a valores más materialistas y menos *emancipativos*, dada una pérdida de seguridad y empeoramiento de las condiciones materiales que sirvieron de contexto a la formación y asentamiento de unos sistemas de valores anteriores (Bartolomé *et al.*, 2018). También podría parecer previsible que una vez estas situaciones hayan cesado los valores vuelvan a niveles anteriores (Tormos *et al.*, 2017; Bardi y Goodwin, 2011). Estas alteraciones de los valores ante situaciones y eventos fortuitos y de crisis es uno de los ámbitos pendientes y aún abiertos para el análisis y la investigación.

En esta situación de crisis, hay ámbitos valorativos más sensibles de sufrir alteraciones. En la medida en que el medio de vida de las personas se somete a amenaza, se produce una disminución de la sensación de control y satisfacción con nuestras vidas. En contraste, un acontecimiento vivido de forma grupal como traumático, en la medida en que el grupo identifica la causa del trauma desde la responsabilidad moral, causa que los miembros de una comunidad definan y refuercen sus relaciones de solidaridad y confianza social, expandiendo el círculo del «nosotros» (Alexander, 2012). Se produce un trauma cultural cuando miembros de una colectividad sienten que se han sometido a un acontecimiento que deja marcas importantes en la conciencia de grupo, marcando sus memorias de forma fundamental (*id.*; Erikson, 1978), con consecuencias en los sistemas de valores.

Ante estas circunstancias de amenaza, incertidumbre y urgencia, los seres humanos desarrollan estrategias de afrontamiento y respuesta, en ocasiones reajustando sus valores sociales relativos a los entornos más afectados por estas circunstancias. Estos ámbitos, en los que los individuos se ven obligados a desarrollar estrategias de respuesta y reajuste, son los siguientes (Lucini, 2014):

- *Ámbito social*. Confianza social y solidaridad; cohesión que refuerzan las redes en situaciones de crisis o emergencia, y el rol de la religión como estrategia de afrontamiento.
- *Ámbito cultural*. Factores culturales de resiliencia comunitaria en los grupos sociales vinculada a pautas de identidad y valores morales.
- *Ámbito político y organizacional*. Interacciones eficientes y estrategias políticas orientadas a la solución de problemas; refuerzo de la resiliencia social y comunitaria; confianza y desconfianza en la clase política, y apoyo a la democracia o a otras alternativas más autoritarias como medio de solución de los problemas.
- *Ámbito económico*. La disponibilidad de recursos económicos y materiales para dar solución a la crisis; la pérdida de capacidad económica como consecuencia de la crisis o emergencia con los consecuentes efectos económicos devastadores en las vidas, en sus prioridades y valores.

- *Ámbito ambiental*. Consideraciones ambientales sobre la causa de la crisis; las reflexiones en el ámbito societal sobre las relaciones entre ser humano y naturaleza, y vulnerabilidades y prioridades en el sistema de valores.
- *Ámbito comunicativo*. Los canales que existen en la sociedad para la comunicación del riesgo, prevención etc.

Además de estos ámbitos, emergen otros de gran relevancia en el estudio de valores en la sociedad (Inglehart, 1977; 1990; Inglehart y Welzel, 2005) como:

- *Ámbito de la vulnerabilidad*. Actitudes hacia grupos sociales específicos que o bien están al frente en una situación de crisis o bien representan el grupo más vulnerable y se visibiliza como víctima (género, grupos de edad, grupos socioeconómicos).
- *Percepción de riesgo y control sobre la vida*. Reajuste de la sensación de incertidumbre y riesgo en la vida y una pérdida de sensación de control que los individuos tienen sobre los acontecimientos que ocurren en la vida.
- *Percepción de seguridad, libertades, vigilancia*. Reajuste de la percepción de ciertos derechos y libertades anteriormente entendidos como imprescindibles a favor de mayor vigilancia, aun en detrimento de aquellos derechos.

En lo que se refiere a la alta incidencia del virus, durante los primeros meses del confinamiento España se situó en el segundo lugar en número de contagios, solo por detrás de Estados Unidos, con 166 831 casos el 12 de abril, día de inicio de la encuesta. En esa misma fecha, el número de fallecidos en España ya ascendía a 17 209 (Johns Hopkins Coronavirus Research Center, 2020), en un escenario en el que el sistema sanitario estaba colapsado y había enormes dificultades para dar respuesta a las necesidades médicas de la población y facilitar el equipamiento para el personal sanitario. Al final de la recogida de datos (11 de mayo), España seguía en los primeros puestos en número de contagios (227 437 casos) y los fallecidos ascendían a 26 744 (*id.*). Estas circunstancias se ajustan a las definiciones de crisis y trauma colectivo expuestas anteriormente.

HIPÓTESIS

A partir de estos planteamientos teóricos sobre los ámbitos en los que se reajustan las estructuras sociales, y a la vista del contexto y dimensiones de la crisis de la COVID-19 en España, la principal hipótesis es que los valores tienden a reajustarse en función de condiciones materiales y de exposición a la crisis concreta. Asimismo, asumimos que si bien el cambio de valores ocurre fundamentalmente a través de reemplazo generacional fruto del cambio de condiciones materiales, una situación de trauma colectivo ocurrido de forma abrupta generaría un cambio en una serie de dominios de los valores sociales. Este cambio sería más pronunciado en aquellos sectores y grupos de población más vulnerables. De forma más concreta, y centrándonos en dominios de valores concretos, nuestras hipótesis son las siguientes:

- H_1 . Se espera un repliegue de los valores hacia posiciones más conservadores de seguridad, autoridad, orden y vigilancia, como consecuencia de la crisis colectiva y la situación de incertidumbre.
- H_2 . Se espera un menor nivel de percepción de control sobre la vida y de vulnerabilidad, asociado a un menor nivel de satisfacción con la vida, y acentuada en aquellos grupos de edad con mayor riesgo.
- H_3 . Se espera un menor nivel de apoyo a la democracia y de confianza institucional, con un repunte de visiones alternativas a la democracia. Esto sería consecuencia de la incertidumbre experimentada por la ciudadanía, que a su vez se derivaría del gran volumen de críticas y cuestionamiento que algunos grupos políticos han realizado tanto de gestión de la crisis por parte de las autoridades como de la inseguridad provocada por las consecuencias económicas y la gestión política de las mismas.
- H_4 . Se espera un refuerzo de los valores de solidaridad, con mayor confianza social y apoyo a grupos vulnerables, acentuada en aquellos grupos de edad con mayor riesgo, como respuesta a la mayor vulnerabilidad generada por la crisis y la situación de incertidumbre causada por la alta incidencia del virus.
- H_5 . Se espera un repliegue a valores materialistas y de refuerzo de lo económico y protección frente a valores emancipativos y de autoexpresión.

DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

Esta encuesta ha sido realizada por un grupo específico de investigadores, miembros del European Values Study Group (EVSG) en varios países europeos, incluido España. Este estudio recoge, en un momento concreto de la pandemia y confinamiento, datos en torno a los valores de los ciudadanos españoles sobre una serie de dominios con el objetivo de monitorizar reajustes o cambios en ciertos valores susceptibles de alteración en situaciones de crisis y trauma colectivo. Para ello se utilizan los conocimientos teóricos y la experiencia en torno al estudio de los valores, y se replican una serie ítems de dicha *Encuesta Europea de Valores*, cuya última oleada se realizó en 2017. Estos ítems, tanto sustantivos en relación con los ámbitos anteriormente descritos, como sociodemográficos, nos permiten la comparación con oleadas anteriores, además de contar con otros ítems relacionados con el nivel de exposición al virus. De cara a futuros análisis, se ha tenido también en cuenta el momento exacto de la recogida de los datos para identificar el nivel de incidencia del virus en cada momento.

Esta recogida de datos se realiza en un contexto favorable para la comparación, ya que el *European Values Study* (EVS) ha realizado su última oleada de la encuesta de valores para toda Europa entre 2017 y 2019. Estos datos son lo suficientemente recientes como para asumir unos valores relativamente similares en circunstancias normales, y son al mismo tiempo lo suficientemente lejanos para capturar los cambios de valores ante esta situación traumática, sin ser atribuibles estos cambios en los valores a otros factores. Para capturar mejor la evolución y comparación temporal, se han incorporado también los datos de 2008.

Los ámbitos de valores estudiados son los identificados anteriormente (ámbito social, cultural, político-organizacional, ambiental, seguridad, vulnerabilidad, percepción de riesgo, percepción de control sobre la vida y satisfacción vital, etc.). El cuestionario tiene una duración de entre 15 y 20 minutos, y abarca, tal y como se explica, elementos fundamentales de los valores recogidos en las encuestas EVS relevantes para la literatura de los estudios de valores y de estudios de crisis y trauma cultural. La recogida de datos se realizó entre el 12 de abril y el 11 de mayo de 2020, a través de una encuesta *online* a más de 600 individuos, con cuotas de género, edad, comunidad autónoma y tamaño de hábitat. Por cuestiones de urgencia propias de la crisis y dificultades de organización y obtención de financiación en un marco temporal adecuado, el tamaño muestral de la encuesta tiene limitaciones, aunque se ha priorizado la recogida de datos en un momento adecuado en el desarrollo de la pandemia en España (12 abril-11 de mayo).

La tabla 1 presenta la información de la muestra recogida en 2020 ($n = 685$), según su distribución por edad, género, situación laboral y comunidad autónoma. Si bien el tamaño muestral es significativamente menor al de las oleadas de las encuestas de valores, que llegan a los 1200 entrevistados, este estudio se ha realizado manteniendo la representatividad por género, grupos de edad y comunidades autónomas.

TABLA 1.
PERFIL DE LA MUESTRA

	n	%		n	%
<i>Sexo</i>			<i>Comunidad autónoma</i>		
Hombre	309	45,8	Andalucía	106	17,7
Mujer	365	54,2	Aragón	17	2,8
<i>Edad</i>			Asturias	14	2,3
De 18 a 24	61	9,1	Illes Balears	15	2,5
De 25 a 34	92	13,7	Canarias	29	4,8
De 35 a 44	134	20,0	Cantabria	8	1,3
De 45 a 54	132	19,7	Castilla y León	32	5,3
De 55 a 64	107	15,9	Castilla-La Mancha	26	4,3
65 o más	145	21,6	Cataluña	98	16,3
<i>Situación laboral</i>			C. Valenciana	64	10,7
Trabaja	434	63,4	Extremadura	14	2,3
No trabaja	251	36,6	Galicia	36	6,0
			Madrid	85	14,2
			Murcia	16	2,7
			Navarra	8	1,3
			País Vasco	28	4,7
			La Rioja	4	0,7

Fuente: elaboración propia.

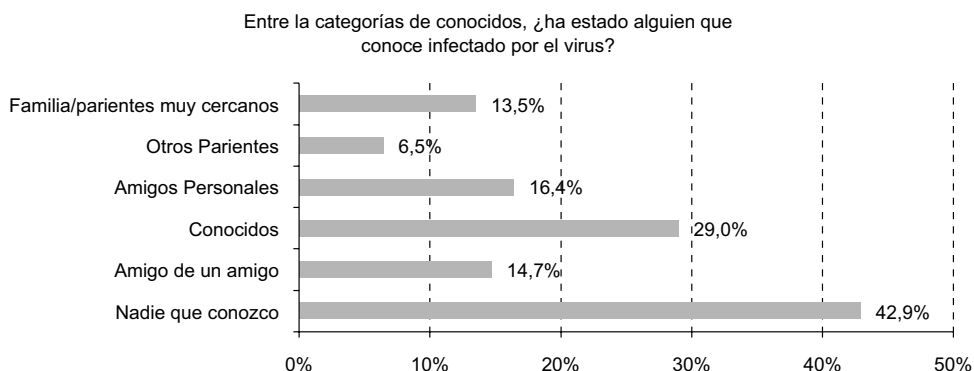
RESULTADOS PRELIMINARES

Las hipótesis planteadas anteriormente son las que guían el estudio. En esta nota se aporta un primer análisis de datos en torno a los dominios de valores referentes a esos aspectos desde una perspectiva temporal, comparando los datos actuales con oleadas anteriores, y también observando asociaciones entre estos factores estudiados con variables sociodemográficas y de exposición al virus.

En primer lugar, se muestran una serie de datos referentes al nivel de exposición al virus de las personas entrevistadas durante los meses de abril y mayo 2020. El gráfico 1 muestra el porcentaje de respuesta positiva en cada uno de los ítems, siendo las preguntas multirespuesta. Los resultados muestran que un 13,5% de las personas entrevistadas conocen a alguien infectado en su familia o parientes muy cercanos; un 16,4% conoce amigos personales cercanos infectados por el virus; un 29% tiene conocidos infectados por el virus, mientras que un 42,9% no conoce a nadie infectado por el virus.

GRÁFICO 1.

EXPOSICIÓN AL VIRUS SEGÚN CATEGORÍAS: % RESPUESTA AFIRMATIVA

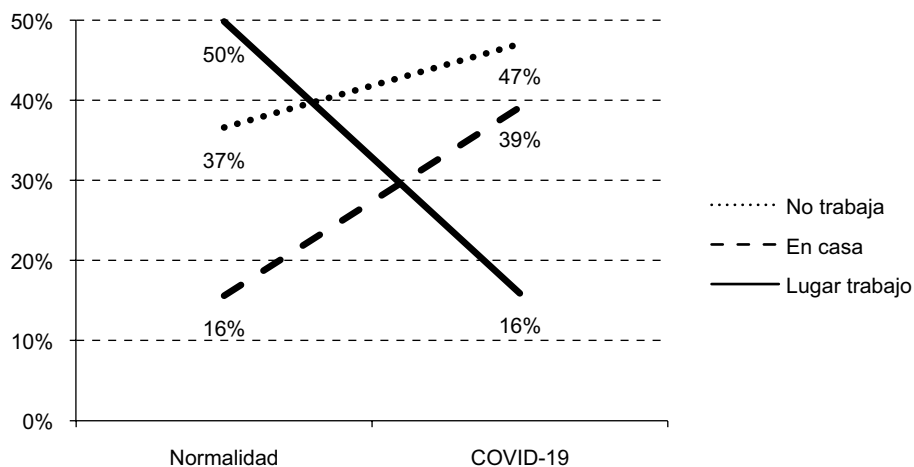


Fuente: elaboración propia.

El gráfico 2 muestra datos sobre las condiciones de trabajo antes y durante la pandemia. Se observa que el porcentaje de entrevistados que trabaja en casa asciende de un 16% a casi un 40%, mientras que la proporción de personas que trabajan en el lugar de trabajo cae de un 50% a un 16%. Se observa también un cambio muy drástico entre los que declaran que no trabajan, que pasan de ser un 37% antes de la pandemia a un 47% durante la misma, con un incremento del 10%. Estos datos muestran cómo esos meses supusieron una interrupción importante de las rutinas y condiciones de trabajo de la población entrevistada, elevando el nivel de teletrabajo en los hogares y llegando a afectar de forma muy visible al empleo.

GRÁFICO 2.

LUGAR DE TRABAJO, EN NORMALIDAD Y DURANTE LA PANDEMIA, % RESPUESTA AFIRMATIVA



Fuente: elaboración propia.

Los gráficos 1 y 2 muestran datos a nivel individual sobre el nivel de exposición al virus, y de acuerdo con las respuestas obtenidas un 3,3% de las personas entrevistadas han pasado por un proceso de hospitalización. Las circunstancias sin precedentes de esta pandemia, con 236 259 infectados y 27 117 fallecidos en España a fecha de 28 de mayo de 2020 (Johns Hopkins Coronavirus Research Center, 2020), la experiencia del confinamiento y el temor al contagio han generado una alteración en algunos de los dominios de valores de la ciudadanía, que, en términos generales y según plantea la literatura especializada sobre el tema, pueden verse afectados en circunstancias de crisis y traumas colectivos. Las hipótesis del artículo apuntan principalmente a un repliegue hacia condiciones más conservadoras y materialistas como respuesta a una alteración abrupta de las condiciones materiales y ambientales.

Valores seguridad y vigilancia

La tabla 2 muestra datos referentes a la primera hipótesis (H_1), que plantea un repunte de valores de defensa de la seguridad y vigilancia, incluso a expensas de los derechos de los ciudadanos. Dicha tabla compara estos valores entre 2020 y 2017 (no existen datos para estos valores en la *Encuesta de Valores* de 2008). Se observa cómo la hipótesis no se confirma, ya que las puntuaciones medias para 2020 son menores que 2017 en el nivel de aprobación a «mantener la videovigilancia en zonas públicas», «controlar los correos y la información intercambiada en internet», y «recopilar información sobre cualquier persona que viva en España sin su consentimiento». En estos tres ítems se ha producido un descenso significativo de los niveles de aprobación.

Contrario a la hipótesis inicial, la población entrevistada en España muestra una mayor sensibilidad hacia los derechos de privacidad en un entorno en que se ha hablado en los medios —y con referencia a otros países también afectados por la pandemia— de mayores niveles de vigilancia para recabar información sobre el virus y mantenerlo bajo control. A este respecto, se observa una mayor sensibilidad a los derechos ciudadanos y a la privacidad en detrimento de la seguridad.

TABLA 2.

DIFERENCIA DE MEDIAS POR OLEADAS Y TEST ANOVA: VIGILANCIA, CONTROL CORREOS ELECTRÓNICOS Y RECOPIACIÓN DE INFORMACIÓN

	Año	n	Media	Desv. estándar	95 % conf. inferior	95 % conf. superior	F
Mantener a la gente bajo videovigilancia en zonas públicas	2017	1186	2,44	1,15	2,37	2,5	9,05 ***
	2020	633	2,27	1,04	2,19	2,35	
	<i>Total</i>	<i>1819</i>	<i>2,38</i>	<i>1,15</i>	<i>2,33</i>	<i>2,43</i>	
Controlar correos electrónicos y información en internet	2017	1166	1,98	1,07	1,91	2,04	76,33 ***
	2020	638	1,55	0,82	1,49	1,61	
	<i>Total</i>	<i>1804</i>	<i>1,83</i>	<i>1,01</i>	<i>1,78</i>	<i>1,87</i>	
Recopilar información sobre cualquier persona que viva en España sin su conocimiento	2017	1168	1,99	1,07	1,93	2,06	30,98 ***
	2020	636	1,71	0,95	1,64	1,79	
	<i>Total</i>	<i>1804</i>	<i>1,89</i>	<i>1,04</i>	<i>1,85</i>	<i>1,94</i>	

Codificación desde 1: «definitivamente no deberían tener derecho» a 4: «definitivamente debería tener derecho».

*** p-valor<0,05.

Fuente: elaboración propia.

Control sobre la vida y satisfacción con la vida

Las terribles circunstancias del virus y la rapidez y virulencia con la que ha afectado a la población española impactan directamente en la vida de las personas y en sus proyectos. De la mano de la modernización, una de las características del cambio de valores es el cambio a una situación de condiciones materiales favorables en la que los individuos mejoran sus niveles de movilización cognitiva y sus condiciones de vida y salud. Como consecuencia, perciben una mayor sensación de control sobre sus vidas y muestran niveles más altos de satisfacción con la vida (Inglehart, 1990; Inglehart y Welzel, 2005; Welzel 2013). En este contexto, y con la situación de emergencia sanitaria y alteración abrupta de dichas condiciones materiales de seguridad y predictibilidad, se espera que los ciudadanos perciban una menor sensación de control sobre la vida y una menor satisfacción con la misma como consecuencia de una situación de incertidumbre sobrevenida con gran virulencia.

La tabla 3 presenta los datos correspondientes a estos dos ítems (control sobre la vida y satisfacción con la vida), mostrando cómo la hipótesis (H_2) tiende a confirmarse solo parcialmente. En el caso de la percepción de control sobre la vida, si bien hay diferencias significativas entre los datos de las tres oleadas, con un descenso en dicha percepción de control en 2020, la diferencia entre 2017 y 2020 no es estadísticamente significativa. En cuanto al nivel de satisfacción con la vida, si bien de 2008 a 2017 hay un ascenso en dicho nivel de satisfacción vital, este desciende de nuevo de forma significativa en 2020, mostrando un deterioro en la percepción de las condiciones del entorno y peor sensación de condiciones vitales.

TABLA 3.

DIFERENCIA DE MEDIAS POR OLEADAS Y TEST ANOVA. PERCEPCIÓN LIBERTAD Y CONTROL SOBRE LA VIDA Y SATISFACCIÓN CON LA VIDA

	Año	n	Media	Desv. estándar	95 % conf. inferior	95 % conf. superior	F
Percepción de control sobre la vida	2008	1442	6,84	1,86	6,74	6,94	28,450***
	2017	1200	7,38	1,89	7,27	7,48	
	2020	644	7,22	1,79	7,08	7,36	
	<i>Total</i>	<i>3286</i>	<i>7,11</i>	<i>1,87</i>	<i>7,05</i>	<i>7,18</i>	
Satisfacción con la vida	2008	1442	7,32	1,79	7,22	7,41	13,051***
	2017	1200	7,49	1,67	7,39	7,58	
	2020	644	7,04	2,02	6,88	7,19	
	<i>Total</i>	<i>3286</i>	<i>7,32</i>	<i>1,80</i>	<i>7,26</i>	<i>7,38</i>	

Codificación: control sobre la vida desde 1: «ninguno» a 10: «muchísimo»; satisfacción con la vida desde 1: «insatisfecho» a 10 «satisfecho». «Control sobre la vida» tiene diferencias significativas entre 2008 y 2017. «Satisfacción con la vida» muestra diferencias estadísticamente significativas en los tres grupos.

*** p-valor<0,05.

Fuente: elaboración propia.

En referencia a los datos de control sobre la vida y satisfacción con la vida según rangos de edad de los entrevistados, se observa una relación positiva entre la edad y estas dos variables.

Apoyo a la democracia y confianza institucional

Una de las dimensiones de análisis en el estudio de las crisis es la política. Tanto en contextos de crisis económicas como de desastres naturales o epidemias, la ciudadanía mantiene particular atención a la gestión de tales crisis por parte de la clase gobernante, que está sujeta a rendición de cuentas por parte de la sociedad. Desde los estudios de apoyo político (Easton, 1965, 1975; Norris, 1999; Norris y Inglehart,

2019) se habla de un apoyo difuso y específico, estando el apoyo difuso más orientado a la comunidad política y a los principios democráticos, mientras que el específico se centra más en el rendimiento de gobierno e instituciones.

Desde esta literatura se apunta que en las democracias occidentales de una forma ininterrumpida desde el fin de la Segunda Guerra Mundial la ciudadanía ha apoyado crecientemente la democracia frente a otras formas de gobierno. No ocurre lo mismo con el apoyo específico, ya que una ciudadanía cognitivamente capaz y formada, con niveles altos de eficacia política, tiende a ser crítica con los gobernantes y el rendimiento de la democracia y sus instituciones. Son los denominados «dissatisfied democrats» (Klingemann, 1999) y «critical citizens» (Norris, 1999). Sin embargo, con la crisis económica de 2008 se ha ido observando un descenso notable, no solo en la confianza en las instituciones, sino también una erosión del apoyo a la democracia o crisis de legitimidad.

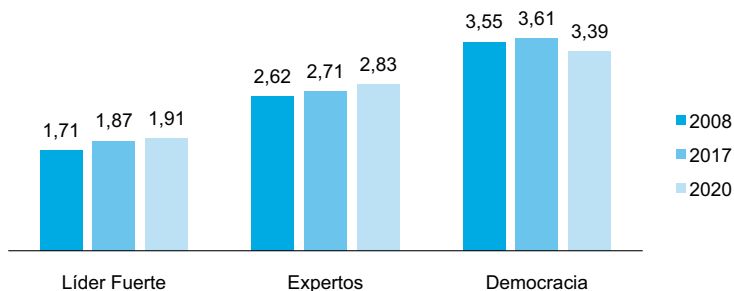
Mucho se ha escrito sobre el efecto de la crisis de 2008 en los valores democráticos y confianza institucional (Norris y Inglehart, 2019; Laenen *et al.*, 2020; Meuleman y Delespaul, 2020; Coromina y Bartolomé Peral, 2020), y en el caso de España los datos han apuntado a una erosión del apoyo a la democracia y una pérdida de confianza en las instituciones. En el caso particular de la pandemia de la COVID-19, se ha observado un repunte muy claro de la crispación política, con críticas feroces a la gestión del Gobierno y las medidas aplicadas para la gestión de la misma. En esta situación de polarización y crispación, con todas las miradas puestas en la gestión de la crisis y todas las críticas orientadas a los gobernantes, se espera un retroceso en la confianza en las instituciones y un repunte de posiciones autoritarias, con el consiguiente descenso en el apoyo a la democracia.

El gráfico 3 muestra los ítems de la encuesta de valores sobre preferencias respecto de diferentes formas de gobernar: un líder fuerte, un gobierno de expertos o un sistema político democrático. Se observa cómo hay una tendencia ascendente en las posiciones hacia formas de gobierno alternativas no democráticas (líder fuerte y expertos), mientras que se observa un descenso en el apoyo a la democracia como forma de gobierno. El descenso de posiciones no democráticas entre 2008 y 2017 se ha achacado a los efectos devastadores de la crisis económica de 2008 y la forma dramática en la que esta crisis afectó a la sociedad española.

Sin embargo, entre 2008, 2017 y 2020 se observa un ascenso del apoyo a modos de gobierno no democráticos y un descenso del apoyo a la democracia entre 2017 y 2020 (mientras se mantuvo en los mismos niveles entre 2008 y 2017). En cuanto a la posición sobre un líder fuerte, si bien se observa el ascenso, estas variaciones son tan solo significativas entre 2008 y 2017, no siendo significativo el repunte en 2020. En cuanto a las posiciones sobre que sean los expertos quienes gobiernen, estas diferencias sí son estadísticamente significativas (5 % significación) entre 2017 y 2020, no siendo significativa la diferencia entre 2008 y 2017. Es, por tanto, más pronunciado el incremento de apoyo al gobierno de expertos en estos últimos años que en los diez anteriores. De igual forma, el descenso en el apoyo a la democracia es solo estadísticamente significativo entre 2017 y 2020.

GRÁFICO 3.

PREFERENCIA DE SISTEMA POLÍTICO. PUNTUACIONES MEDIAS POR OLEADA



Codificación desde 1: «muy malo» a 4: «muy bueno».

Fuente: elaboración propia.

Tal y como muestra la tabla 4, la confianza en el Parlamento ha sufrido un descenso mantenido desde la encuesta de 2008. Usando comparaciones múltiples *post hoc*, se observa que este descenso es tan solo significativo entre 2008 y 2017, de modo que no se observa una erosión de esta confianza en el contexto de la pandemia respecto a 2017. En la tabla 4 también se observan las diferencias en la confianza en el sistema sanitario, que, a diferencia del Parlamento, muestra una tendencia ascendente y significativa en 2020 respecto a años anteriores. Si bien el Parlamento, como institución de representación, no muestra una diferencia pronunciada en esta última oleada, sí lo hace el sistema sanitario de forma ascendente, como respuesta a un mayor apoyo a la sanidad como institución que ha soportado gran parte del peso de esta pandemia en nuestra sociedad.

TABLA 4.

DIFERENCIA DE MEDIAS POR OLEADAS Y TEST ANOVA. CONFIANZA EN EL PARLAMENTO Y EN EL SISTEMA SANITARIO

	Año	n	Media	Desv. estándar	95 % conf. inferior	95 % conf. superior	F
Confianza: El Parlamento	2008	1338	2,43	0,78	2,39	2,47	42,27***
	2017	1170	2,16	0,86	2,11	2,21	
	2020	635	2,15	0,81	2,09	2,21	
	Total	3143	2,27	0,83	2,24	2,30	
Confianza: El sistema de sanidad	2008	1338	2,95	0,74	2,91	2,99	18,59***
	2017	1170	2,97	0,82	2,93	3,02	
	2020	635	3,17	0,74	3,11	3,22	
	Total	3143	3,00	0,77	2,98	3,03	

Codificación desde 1: «ninguna confianza» a 4: «mucha confianza»

*** p-valor<0,05.

Fuente: elaboración propia.

Se ha hablado mucho de la capacidad de la Unión Europea para gestionar y dar respuesta a las circunstancias devastadoras de las crisis. Con la crisis económica de 2008 se comenzó un debate de hasta dónde debería llegar la Unión Europea y si era o no beneficiosa para los Estados, con ejemplos como Grecia y Portugal. Se han sucedido desde entonces movimientos euroescépticos que han culminado en procesos como el *brexít*. Durante la pandemia, la Unión Europea ha sido objeto de fuertes críticas, en un primer momento relacionadas con la inacción en la gestión de la pandemia, y posteriormente en torno a la estrategia a seguir para paliar las devastadoras consecuencias económicas que está dejando la COVID-19 con debates feroces entre el norte y el sur de Europa sobre la forma de abordar las soluciones económicas.

La tabla 5 muestra la evolución de las posiciones a favor de la expansión de la Unión Europea. Si bien entre 2008 y 2017 hubo una contracción del apoyo a la ampliación de las competencias de la Unión Europea relacionadas con la gestión económica de la crisis de 2008, en 2020 se encuentra un repunte significativo a favor de la expansión de la Unión Europea. Estas variaciones son significativas en la evolución de los años. Resulta interesante cómo la ciudadanía española busca respuestas en la Unión Europea y opina que debería ir más allá.

TABLA 5.

DIFERENCIA DE MEDIAS POR OLEADAS Y TEST ANOVA. ACTITUD HACIA LA EXTENSIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

	Año	n	Media	Desv. estándar	95 % conf. inferior	95 % conf. superior	F
La Unión Europea debería ir más allá.	2008	1377	5,47	2,51	5,33	5,6	14,08 ***
	2017	1032	4,92	2,54	4,76	5,07	
Otros dicen que ya ha ido demasiado lejos	2020	568	5,33	2,66	5,11	5,55	
	Total	2977	5,25	2,56	5,16	5,34	

Codificación desde 1: «Ha ido demasiado lejos» a 10: «Debería ir más allá».

*** p-valor<0,05.

Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con los resultados presentados, la hipótesis 3 estaría parcialmente confirmada. Se observa una erosión del apoyo a la democracia con un repunte de posiciones alternativas, y también un descenso ligero, aunque no significativo, de la confianza en el Parlamento entre 2017 y 2020. Por otro lado, la confianza en el sistema sanitario se refuerza, así como la visión de la Unión Europea y su expansión.

Confianza social y apoyo a grupos vulnerables

La literatura sobre crisis plantea que, en situaciones de crisis como terremotos, epidemias o desastres naturales, la situación de trauma colectivo genera mecanismos

de resiliencia comunitaria (Alexander, 2012; Erikson, 2017) que llevaría a reforzar los vínculos de solidaridad, confianza social y apoyo a grupos vulnerables más afectados por las consecuencias más negativas de la crisis. Las tablas 6 y 7 ofrecen los datos correspondientes a la confianza interpersonal y el interés o preocupación por las condiciones de vida de varios grupos en la sociedad como son las personas mayores y personas desempleadas. En concreto, la tabla 6 presenta los resultados de la evolución de la confianza social en las tres oleadas. Contrario a nuestra hipótesis, se observa cómo la confianza social, tras un ascenso entre 2008 y 2017, ha experimentado un descenso en 2020. Esto nos indica que no solo no ha aumentado el nivel de confianza interpersonal, sino que se ha visto dañado.

TABLA 6.

DIFERENCIA DE PORCENTAJES EN CONFIANZA SOCIAL POR OLEADAS

Año	n	Confianza social		χ^2
		% (0)	% (1)	
2008	1474	66 %	34 %	12,71***
2017	1197	59 %	41 %	
2020	641	64 %	36 %	
<i>Total</i>	<i>3312</i>	<i>63 %</i>	<i>37 %</i>	

Codificación: 0= «nunca se puede ser lo suficientemente cauto»; 1= «Se puede confiar en todo el mundo».

*** p-valor<0,05.

Fuente: elaboración propia.

La tabla 7 muestra los datos referentes al interés o preocupación por las condiciones de vida de las personas mayores y personas desempleadas. En un contexto de pandemia en la que las personas mayores son las que padecido las consecuencias más negativas en la salud y han concentrado el porcentaje mayor de fallecimientos, se esperaría que el nivel de preocupación por este colectivo se viera reforzado. Sin embargo, se observa la tendencia opuesta y el descenso en la preocupación es estadísticamente significativo. Este dato apunta a un avance de posiciones individualistas en la sociedad, en una tendencia que no apoya a la solidaridad. No ocurre lo mismo con el grupo de los desempleados, que según los datos generan un nivel más reforzado de empatía por parte de las personas entrevistadas, siendo el incremento en el nivel de interés por sus condiciones de vida estadísticamente significativa. Si bien el nivel de preocupación por las personas desempleadas va en la dirección de la hipótesis planteada, es sorprendente la tendencia contraria en los datos para las personas mayores, que no solo no experimentan un ascenso en el nivel de preocupación, sino que muestran un descenso estadísticamente significativo. Esto nos hace interpretar que las personas entrevistadas pueden verse en la misma situación que la población desempleada, y por esta razón proyectan una mayor empatía con este grupo.

Si se tiene en cuenta el interés por las condiciones de vida de personas mayores y de desempleados según la edad, en 2020 se observa cómo el nivel de preocupación se eleva

TABLA 7.

DIFERENCIA DE MEDIAS POR OLEADAS Y TEST ANOVA. INTERÉS POR LAS CONDICIONES DE VIDA DE MAYORES Y DE DESEMPLEADOS

	Año	n	Media	Desv. estándar	95 % conf. inferior	95 % conf. superior	F
Interés por las condiciones de vida de mayores	2017	1206	4,21	0,71	4,17	4,25	11,63 ***
	2020	658	4,09	0,85	4,02	4,15	
	Total	1864	4,17	0,76	4,13	4,20	
Interés por las condiciones de vida de desempleados	2017	1206	3,88	0,83	3,84	3,93	20,56 ***
	2020	658	4,07	0,82	4,00	4,13	
	Total	1864	3,95	0,83	3,91	3,99	

Codificación desde 1: «nada en absoluto» a 5: «totalmente».

*** p-valor<0,05.

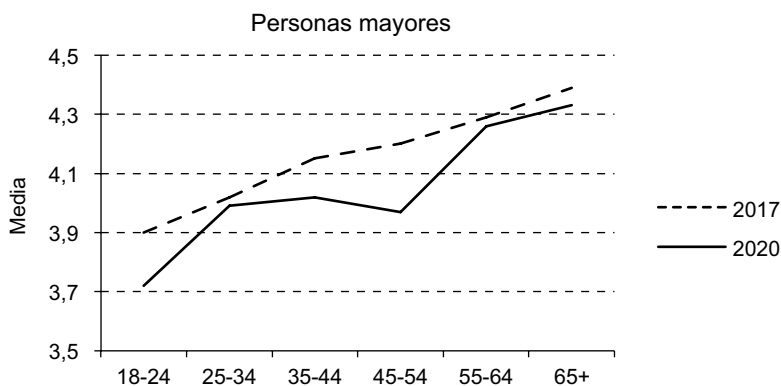
Fuente: elaboración propia.

de forma significativa según se avanza en edad, siendo aquellas personas de mayor edad las que más preocupación muestran por las personas mayores ($r = 0,207$; $p < 0,05$), y también a más edad más preocupación por las personas desempleadas ($r = 0,229$; $p < 0,05$).

Los gráficos 4 y 5 muestran los niveles de preocupación por las condiciones de vida de personas mayores y desempleadas en 2020, comparados con los datos de 2017. Se observa cómo en 2020 los niveles de preocupación por personas mayores son ligeramente más bajos en todos los grupos de edad, siendo este descenso algo más pronunciado en el grupo de edad de 45 a 54 años. Sin embargo, si se observa el nivel de interés y preocupación por las condiciones de vida de las personas desempleadas, en 2020 el nivel es visiblemente más elevado en todas las franjas de edad, particularmente en las mayores.

GRÁFICO 4.

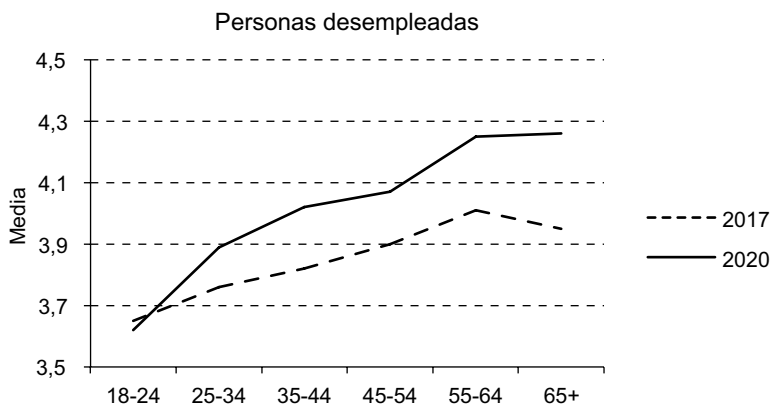
PREOCUPACIÓN E INTERÉS POR LAS CONDICIONES DE VIDA DE PERSONAS MAYORES POR GRUPOS DE EDAD Y OLEADA



Fuente: elaboración propia.

GRÁFICO 5.

PREOCUPACIÓN E INTERÉS POR LAS CONDICIONES DE VIDA DE PERSONAS DESEMPLEADAS POR GRUPOS DE EDAD Y OLEADA



Fuente: elaboración propia.

Estos datos apoyan solo parcialmente la hipótesis 4, debido a que asistimos a un descenso de la confianza social y una menor preocupación generalizada por las condiciones de vida de las personas mayores. Tan solo el interés y preocupación por las condiciones de vida de las personas desempleadas se ve reforzado en 2020.

Valores materialistas y postmaterialistas

La teoría de la modernización y de los valores materialistas y postmaterialistas (Inglehart, 1977; Inglehart y Welzel, 2005) plantea que una mejora sostenida en condiciones materiales trae consigo de forma lenta un cambio de valores a posiciones más postmaterialistas, centradas en la autoexpresión frente a posiciones materialistas de refuerzo de la seguridad y de las condiciones económicas. Este cambio de valores se produce a través de efectos composicionales de cambio generacional, pero queda siempre un interrogante sobre bajo qué circunstancias se podría estar produciendo una tendencia reversa y un retorno a posiciones más materialistas fruto de situaciones de crisis profundas y virulentas con consecuencias visibles y dramáticas en las condiciones materiales de las personas.

La tabla 8 muestra la tendencia en el paso de 2008 a 2017 y 2020, y se observa una evolución clara y significativa al refuerzo de los valores postmaterialistas (aquellas respuestas que dan mayor prioridad a «dar más voz a la gente en las decisiones importantes que toma el Gobierno» y «proteger la libertad de expresión») y una reducción, más drástica aún si cabe, de los valores materialistas (aquellas respuestas que dan mayor prioridad a «mantener el orden en el país» y «combatir el alza de los precios»). Esto indica que, al menos durante la pandemia, no se observan cambios importantes en la tendencia hacia valores más postmaterialistas, si bien se eleva el porcentaje de los valores mixtos con respecto a lo que se observa en 2017.

TABLA 8.

VALORES MATERIALISTAS, MIXTOS Y POSTMATERIALISTAS

	2008	2017	2020	Total	χ^2
Materialismo	32,5 %	21,2 %	11,7 %	24,5 %	211,04 ***
Post-materialismo	11,5 %	28,3 %	31,4 %	21,3 %	
Mixto	56,0 %	50,5 %	56,9 %	54,2 %	

*** p-valor < 0,05.

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a los valores materialistas y postmaterialistas se rechazaría la hipótesis 5, ya que no se percibe un refuerzo de tesis materialistas, al menos en el momento en que la crisis sanitaria estaba siendo más evidente y se comenzaba a intuir un empeoramiento pronunciado de la situación económica.

CONCLUSIONES

Si bien la crisis de la COVID-19 es un ejemplo claro de crisis traumática a nivel societal que continúa activa, este estudio se centra en un momento crítico de esta crisis (los meses de abril y mayo de 2020), bajo una situación de confinamiento y de máxima emergencia sanitaria. Esta nota presenta un avance de los resultados preliminares acerca de si han variado, cómo y en qué dirección los valores de la ciudadanía ante la eclosión de una situación de crisis y trauma colectivo derivado de la pandemia y de las terribles consecuencias en la salud y en las vidas humanas en nuestra sociedad. El tiempo transcurrido desde la última oleada a finales de 2017 permite la comparación de forma óptima, ya que el poco tiempo transcurrido da limitadas opciones a un cambio de valores por relevo generacional u otras causas.

Las hipótesis planteadas apuntaban en la dirección de un repunte de posiciones de defensa de la seguridad y la vigilancia, un aumento de las posiciones materialistas fruto de una modificación repentina e importante de las condiciones sanitarias, materiales y de trabajo, y una erosión del apoyo a la democracia a favor de alternativas más autoritarias, unido a un desgaste de la confianza institucional. Por otro lado, se esperaba un refuerzo de la confianza social, solidaridad y apoyo a las personas vulnerables.

Estos primeros resultados en esta nota no permiten confirmar todas las hipótesis. En concreto, se asiste a un descenso significativo en las posiciones de seguridad y vigilancia. Asimismo, la dirección de los valores materialistas sigue su camino de retroceso en consonancia con lo ya observado en las últimas décadas. Si bien los datos no apoyan estas hipótesis planteadas, es posible que este cambio de valores sea algo más lento y se esté produciendo de una forma más latente, sin ser todavía visible.

En cuanto a la confianza institucional, apoyo a la democracia y posiciones en torno a sistemas de gobierno alternativos, los datos van en dirección de las hipótesis planteadas.

Se observa un ascenso de posiciones en torno a un líder fuerte y el gobierno de expertos, siendo para este último ítem un ascenso significativo en esta última oleada. También es significativo el descenso del apoyo a la democracia como forma de gobierno. La confianza en el Parlamento desciende, aunque no de forma significativa, y asciende significativamente la confianza en el sistema sanitario, como principal institución a la hora de dar respuesta a la pandemia.

Los resultados no apoyan la hipótesis de un refuerzo de la confianza social y la solidaridad a través de la preocupación e interés por los grupos vulnerables en la sociedad. Los niveles de confianza social descienden, también el interés y preocupación por las condiciones de vida de las personas mayores, estos de forma significativa, apuntando en lugar de hacia la solidaridad hacia un individualismo más pronunciado, y solo se eleva la preocupación e interés hacia las personas desempleadas.

Estos datos, tal y como se indica anteriormente, son exploratorios y preliminares y nos sitúan en la línea de salida hacia nuevas preguntas de investigación, particularmente en cuanto a la erosión de la confianza social y solidaridad. En referencia a estas líneas que surgen de este estudio, y desde una perspectiva comparada, se ha continuado por esta vía, comparando los resultados en torno a la preocupación por las condiciones de vida de los otros ciudadanos (i. e. ancianos, desempleados, inmigrantes) con otras sociedades, mostrando cómo el caso de España, debido a una eclosión más fuerte en los primeros meses de la pandemia, mostró niveles más bajos de solidaridad que los otros países analizados (Hungría y Rumanía), replegándose de forma más clara hacia posiciones familiares y particularistas (Voicu *et al.*, 2021).

En relación con lo anterior, se abre una clara línea de futuro análisis relacionado con la duración de la crisis, cuya incidencia y consecuencias siguen activas, y los efectos en estos niveles de solidaridad hacia grupos vulnerables. Las actitudes hacia la seguridad y las posiciones en torno al dilema entre salvaguardar derechos o mantener la seguridad con mayores niveles de vigilancia son también ámbitos de estudio susceptibles de variar y reajustarse en función de la duración de la crisis. Los resultados obtenidos han mostrado un ligero desgaste de los valores democráticos, al mismo tiempo que se observa un cierto repunte de posiciones más autoritarias que requieren asimismo atención en futuros análisis, previsiblemente en relación con el nivel de crispación política y de polarización observado en relación con la gestión de la pandemia.

Referencias

- Alexander, Jeffrey. 2012. *Trauma. A Social Theory*. Malden: Polity Press.
- Bardi, Anat y Robin Goodwin. 2011. «The Dual Route to Value Change: Individual Processes and Cultural Moderators», *Journal of Cross-Cultural Psychology*, 42: 271-287. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0022022110396916>.
- Bartolomé Edurne, Iratxe Aristegui, Félix Arrieta y Jone Goirigolzarri. 2018. «La reorganización de los valores sociales durante la crisis Evidencias de la encuesta europea

- de valores», Documento de trabajo 5.1, *VIII Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España*.
- Beck, Ulrich. 1992. *Risk Society, Towards a New Modernity*. Londres: Sage.
- Coromina, Lluís y Eurne Bartolomé Peral. 2020. «Comparing Alignment and Multiple Group CFA for Analysing Political Trust in Europe During the Crisis», *Methodology*, 16 (1): 21-40. Disponible en: <https://doi.org/10.5964/meth.2791>.
- Daniel, Ella, Keren Fortuna, Sophia K. Thrun, Shaylee Cioban y Ariel Knafo-Noam. 2013. «Early Adolescents' Value Development at War Time», *Journal of Adolescence*, 36: 651-655. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.adolescence.2013.03.009>.
- Dülmer, Hermann. 2018. «The Impact of Modernisation and Culture on Morality and Moral Change in Europe: From Universalism to Contextualism», *The Aoyama Journal of Global Studies and Collaboration*, 3: 81-107.
- Easton, David. 1965. *A Systems Analysis of Political Life*. Chicago: University of Chicago Press.
- Easton, David. 1975. «A Re-assessment of the Concept of Political Support», *British Journal of Political Science*, 5: 435-457. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0007123400008309>.
- Erikson, Kai. T. 1978. *Everything in Its Path: Destruction of Community in the Buffalo Creek Flood*. Nueva York: Simon and Schuster.
- Erikson, Kai T. 2017. *The Sociologist's Eye. Reflections on Social Life*. New Haven: Yale University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.12987/yale/9780300106671.001.0001>.
- Hermann, Charles F. 1972. *International Crises: Insights from Behavioral Research*. Nueva York: Free Press.
- Inglehart, Ronald. 1977. *The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles Among Western Publics*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Inglehart, Ronald. 1990. *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton: Princeton University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/9780691186740>.
- Inglehart, Ronald y Christian Welzel. 2005. *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Johns Hopkins Coronavirus Research Center. 2020. Disponible en: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>.
- Klingemann, Hans-Dieter. 1999. «Mapping Political Support in the 1990s: A Global Analysis», en Pippa Norris (ed.), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford; Nueva York: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/0198295685.003.0002>.
- Laenen, Tijs, Bart Meuleman y Wim van Oorschot. 2020. *Welfare Attitudes in Times of Crisis and Austerity. Between Continuity and Change*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.4337/9781788976305>.
- Lucini, Barbara. 2014. *Disaster Resilience from a Sociological Perspective Exploring Three Italian Earthquakes as Models for Disaster Resilience Planning*. Cham: Springer. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-04738-6>.

- Meuleman, Bart y Sam Delespaul; 2020. «Welfare Criticism in Times of Economic Crisis. Perceptions of Moral, Economic and Social Consequences of the Welfare State, 2008-2016», en Tijs Laenen, Bart Meuleman y Wim van Oorschot (eds.), *Welfare State Legitimacy in Times of Crisis and Austerity. Between Continuity and Change*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.4337/9781788976305.00013>.
- Norris, Pippa (ed.). 1999. *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Norris, Pippa y Ronald Inglehart. 2019. *Cultural Backlash: Trump, Brexit, and Authoritarian Populism*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/9781108595841>.
- Tormos, Raül, Christin-Melanie Vauclair y Henrik Dobewall. 2017. «Does Contextual Change Affect Basic Human Values? A Dynamic Comparative Multilevel Analysis Across 32 European Countries», *Journal of Cross-Cultural Psychology*, 48: 490-510. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0022022117692675>.
- Voicu, Bogdan, Edurne Bartolomé Peral, Horatiu Rusu, Gergely Rosta, Mircea Comşa, Octavian-Marian Vasile, Lluís Coromina y Claudiu Tufis. 2021. «COVID-19 and Orientations Towards Solidarity: The Case of Spain, Hungary, and Romania», *European Societies*. 23 (Sup1): S887-S904. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14616696.2020.1852439>.
- Welzel, Christian. 2013. *Freedom Rising. Human Empowerment and the Quest for Emancipation*. Nueva York; Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139540919>.

Presentado para evaluación: 14 de junio de 2020.

Aceptado para publicación: 18 de enero de 2021.

EDURNE BARTOLOMÉ

edurne.bartolome@deusto.es

Profesora doctora encargada en la Universidad de Deusto, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, en el Departamento de Relaciones Internacionales y Humanidades. Su trabajo se centra en el estudio de la cultura política, valores y actitudes políticas en perspectiva comparada; apoyo político y confianza, y la aplicación de modelos experimentales, ámbitos en los que ha desarrollado la mayor parte de su investigación y publicaciones. Es directora de programa para España del *European Values Study* y presidenta del Theory Group de esta organización. Entre sus últimas publicaciones cabe destacar el artículo en coautoría «How Covid19 shaped orientations towards solidarity. The cases of Spain, Hungary, and Romania» (2020). Ha publicado en revistas como *Democratization*; *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*; *Methodology-European Journal of Research Methods for the Behavioural and Social Sciences*; *Migraciones y European societies*. También ha publicado capítulos de libro en editoriales como Brill, Palgrave MacMillan, Routledge y CIS.

LLUIS COROMINA

Lluis.coromina@udg.es

Profesor titular de Métodos Cuantitativos en la Universitat de Girona, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Departamento de Economía. Doctor por la Universitat de Girona en 2006. Su investigación se centra en metodología de encuestas, análisis multivariante y modelos de ecuaciones estructurales con fines comparativos. Su investigación reciente abarca la calidad de la medición de datos de encuesta. Ha publicado en diferentes campos de las ciencias sociales como la ciencia política, sociología o turismo, entre otros. Ha publicado en revistas internacionales de impacto como *Social Indicators Research*; *Social Networks*; *Tourism Management*; *International Journal of Public Opinion Research*, etc. Es revisor de diversas revistas internacionales con factor de impacto. Entre sus publicaciones recientes destaca «Attitudes towards Life and Death in Europe: A Comparative Analysis» (2020) y «Comparing Alignment and Multiple Group CFA for Analysing Political Trust in Europe during the Crisis» (2020), ambos artículos en coautoría con Edurne Bartolomé.

HERMANN DÜLMER

hduelmer@uni-koeln.de

Profesor asistente de Sociología en la Universidad de Colonia, Instituto de Sociología y Psicología social (ISS). Su investigación se centra en las aplicaciones del análisis multinivel, incluyendo los modelos de ecuaciones estructurales multinivel y las encuestas factoriales. Sus trabajos incluyen investigación comparativa sobre valores e investigación electoral con un énfasis particular en el extremismo de derechas. Entre sus artículos más recientes se encuentran: «Explaining Measurement Nonequivalence Using Multilevel Structural Equation Modeling: The Case of Attitudes Toward Citizenship Rights» (2018), en coautoría con varios autores, y «The Factorial Survey: Design Selection and its Impact on Reliability and Internal Validity» (2016). También es coeditor de la obra: *Values, Economic Crisis and Democracy* (2016).

Cambio social en la España del siglo XXI

Juan Jesús González (comp.). Madrid: Alianza Editorial, 2020, 474 pp.

Juan Jesús González es catedrático de Sociología en la Universidad Nacional de Educación a Distancia, donde imparte la asignatura de Estructura Social de España. El profesor González se ha formado en el oficio de sociólogo con lo mejor de la tradición sociológica española: Víctor Pérez Díaz, Ángel de Lucas y Alfonso Ortí. Gracias a ello tiene experiencia directa en el manejo del abanico completo de las técnicas principales para la recogida de datos —entrevistas en profundidad, grupos de discusión, encuestas—, algo no muy habitual en el gremio. Sus importantes contribuciones se han orientado en tres grandes líneas de investigación: sociología rural, sociología política y estratificación y estructura social. En cada una de estas grandes áreas ha realizado aportaciones de mucha enjundia en la forma de compilaciones, monografías o numerosos artículos e informes de investigación. Así, por ejemplo, Gómez Benito y González (2002), González y Bouza (2009) y González y Requena (2005, 2008).

A esta sucinta enumeración se une la reciente publicación de esta ambiciosa obra que ha elaborado y compilado. El libro presenta un análisis sociológico empírico de la realidad española tras la Gran Recesión (2008-2013) y reúne catorce capítulos, en seis de los cuales participa nuestro autor, solo o acompañado por otros coautores: la España poscrisis; el cambio social desde la transición a la austeridad; el mercado de trabajo y las clases sociales (con Luis Garrido y Jacobo Muñoz); el Estado del bienestar (con Obdulia Taboadela); las bases sociales de la «nueva» y la «vieja» política, y medios de comunicación y política (con Jacobo Muñoz). Junto a ellos distintos autores analizan en sus capítulos otras cuestiones cruciales: el envejecimiento demográfico (Julio Pérez y Antonio Abellán); la consolidación de la inmigración (María Míyar); los cambios familiares en perspectiva comparada (Teresa Jurado); la segregación de género (Daniel Guinea y Ricardo Mora); la integración socioeconómica de los inmigrantes (Jacobo Muñoz); la distribución de la renta y la desigualdad (Luis Ayala y Olga Cantó); la desigualdad de oportunidades y movilidad social (Olga Salido), y la estratificación social de la práctica deportiva (Jacobo Muñoz y Juan Ignacio Martínez). El libro ofrece una muy completa panorámica de los importantes cambios sociales que han tenido lugar desde la Transición democrática, los efectos de la grave crisis económica y sus repercusiones políticas. Todo ello con un impresionante y cuidadoso manejo de datos

que proporcionan un análisis muy detallado de todas las áreas mencionadas. La publicación resulta muy oportuna ahora que, al parecer, algunos se percatan ya de que las políticas públicas deben fundamentarse en evidencias empíricas y no en prejuicios doctrinarios.

No obstante el interés de todas las contribuciones, ciño mi comentario a los asuntos más directamente políticos: primero, el análisis del período de la Transición a la austeridad y la caracterización de la España postcrisis; en segundo lugar, los problemas de nuestro Estado del bienestar; en tercer lugar, la contraposición de la «vieja» y la «nueva» política y su fracaso; para terminar con un breve examen de la mediatización política.

Respecto al primer punto, González analiza con detalle el declive de lo que denomina orden socialdemócrata de baja intensidad, caracterizado por los originarios intercambios de la Transición: de la moderación salarial por la implantación de la reforma fiscal operada gracias a los Pactos de la Moncloa y la aceptación de la economía de mercado a cambio del desarrollo de un incipiente Estado de bienestar (p. 17, nota 7). Aunque ciertamente en el periodo democrático, el PSOE ha gobernado veintitún años y el PP solo doce, la denominación resulta un tanto exagerada pues se trata de una construcción consensual y no exclusiva. Y ello porque, como él mismo señala con brevedad más adelante (p. 293), históricamente las políticas sociales que crean el Estado de bienestar tal como lo conocemos en Europa se originan con el *Staatssozialismus* de Bismarck en el Imperio alemán en 1883, precisamente para debilitar al Partido Socialdemócrata, y se impulsan por partidos confesionales y católicos —la encíclica *Rerum Novarum*, sobre los derechos y deberes del capital y el trabajo, data de 1891— en Italia, Bélgica, los Países Bajos y Austria, además de en Alemania (Bartolini, 2000: 387). En el caso español, los primeros atisbos aparecen ya con la Restauración y se desarrollan bajo todos los regímenes políticos desde entonces (Rubio 1991), la dictadura franquista incluida. Cosa distinta es que el funcionamiento defectuoso del mercado de trabajo, por sus rigideces sostenidas por el *lobby* sindical en nombre de los trabajadores fijos, perjudique a los precarios y que las políticas sociales favorezcan a los mayores, factores ambos que angostan el espacio político clásico de la socialdemocracia hispana, cuestión que puede haber favorecido su reciente recurso a las políticas de la identidad.

Otro aspecto matizable es su conceptualización sobre que «La democracia es [...] un régimen de libertades, pero también un sistema de autogobierno. [...] para mantener la capacidad del sistema político dentro de unos límites aceptables para los representados. [Pues] los gobiernos deben conseguir al mismo tiempo la confianza de los electores y la confianza de los mercados en los que se financian» (p. 37). El problema es que, a mi juicio, esta extensión de la democracia —«morboza» la denominó Ortega y Gasset ya en nuestra crisis de 1917 (1963: 135-139)— quizás puede servir para allanar el camino hacia los populismos de variado signo que asedian las democracias liberales. En primer término porque el mismo concepto de autogobierno es problemático en sí mismo. Przeworski (2009) ha intentado soslayar el supuesto que lo hace incoherente y poco realista; a saber, que los intereses y los valores de los individuos son suficientemente armónicos y propone una concepción de autogobierno *light*, según la cual este

debería conseguir que las decisiones aplicadas en nombre de la colectividad reflejasen las preferencias de sus miembros. Pero es muy dudoso derivar esas preferencias colectivas de un mero resultado electoral, pues como mostrase Schumpeter (2008: 250-256), las voliciones individuales difícilmente encajan en los conceptos de bien común o voluntad del pueblo. Según la interpretación populista, las opiniones de la mayoría, temporal o espuria, son correctas necesariamente y así deben ser respetadas porque constituyen esa voluntad del pueblo, homogénea y no plural. En la interpretación liberal dicha identificación mágica no existe. El resultado de una votación es únicamente una decisión y carece de un carácter moral especial.

González apunta interesantes posibilidades de reforma para la España postcrisis, aún más dificultadas por la aparición de la COVID-19, y señala al diseño institucional de la democracia de partidos como el nudo gordiano que dificulta la renovación. Creo también que no se trata solo del deterioro de la clase política fruto de la selección adversa operada por los partidos políticos. Piénsese, por ejemplo, que la mayoría de los líderes nacionales y regionales actuales derivan sus presuntas habilidades para la profesión política del trabajoso ascenso en la cucaña partidista y sus enjutos resultados a la vista están. Creo que la actuación del PSOE en los Gobiernos que consolidaron la democracia desde su triunfo en 1982 no es ajena al imparable proceso de patrimonialización partidista de lo público operada desde entonces por todos los partidos en todos los ámbitos territoriales, de ahí que pueda hablarse del cártel de partidos que ha controlado nuestro régimen político constitucional. La desconfianza política hacia las Administraciones públicas y sus altos funcionarios, no sin razón en algunos casos, contribuyó al deterioro de los instrumentos de control internos y al menoscabo de los contrapesos judiciales. La llegada del PP mantuvo la dinámica, como era esperable en un partido trufado de altos funcionarios. Lo significativo es que al inicio de la Transición se excluyó de la vida política a los militares, como parecía lógico, pero se permitieron los viajes de ida y vuelta entre la política y las Administraciones a los altos funcionarios civiles y judiciales, lo que además de injusto respecto a aquellos, es la fuente de la malhadada politización y de su mantenimiento.

El diagnóstico de nuestro modesto Estado de bienestar, su deterioro y su crisis crónica quedan bien retratados por González y Taboada, dado el peso del gasto en protección social (pensiones principalmente) fruto del envejecimiento por la mejora de la esperanza de vida frente al gasto en inversión social (educación y sanidad). Sin embargo, un mayor desarrollo de la atención dedicada a estas dos últimas rúbricas habría sido de mucho interés. En especial si en vez de utilizar la habitual comparación de nuestra presión fiscal con la de otros países europeos, se utilizase la noción de sacrificio fiscal, mucho más útil a estos efectos. Pues como han mostrado Sanz y Romero (2020), nuestra presión fiscal ocupa un nivel intermedio en el contexto internacional, pero nuestro sacrificio fiscal, el sacrificio económico exigido a los ciudadanos para sostener un determinado nivel de presión fiscal —calculado por los denominados índices de sacrificio fiscal que relacionan la recaudación obtenida con la capacidad económica de los contribuyentes—, es uno de los más elevados en nuestro entorno.

El análisis de González sobre la polarización política (partidos) e ideológica (medios de comunicación) y las bases sociales de la política es iluminador y convincente. Las elecciones generales de 2015 clausuraron el ciclo político abierto en la Transición, poniendo fin a su culminación bipartidista, y abriendo el de la contraposición entre «nueva» y «vieja» política. En esta fecha la distancia ideológica entre los votantes de los partidos situados en los extremos de la escala (Podemos y PP) era de 4 puntos porcentuales comparados con los 4,8 que separaban a los votantes de los extremos en 1980 (PCE y AP). Sin embargo, la distancia entre esos mismos partidos pasó de 5,6 puntos porcentuales en 1980 a 5,9 en 2015. Es decir, la polarización parece afectar más a los partidos que a los votantes. Además, se ha modificado la distribución del voto, pues mientras que PCE y AP representaban el 17,7% del voto en 1977, sus equivalentes funcionales en 2015 (Podemos y PP) suponían el 53% en 2015. Con la moción de censura que supuso el ascenso de Sánchez al poder, se abrió una nueva fase de polarización, impulsada también por las erradas estrategias polarizadoras de los nuevos partidos (Podemos forzando la repetición electoral en 2016 y Cs haciendo lo propio en 2019). La repetición electoral en noviembre de 2019 ha clausurado de hecho el ciclo inaugurado en 2015. La doble elección de 2019 ha supuesto la superposición del eje ideológico izquierda-derecha con el eje nacionalismo español-nacionalismos periféricos y la aparición de VOX, fragmentando el espacio del centro-derecha. La supervivencia del PSOE y del PP como fuerzas debilitadas pero hegemónicas en los campos respectivos se fundamenta en amplias coaliciones de clases pasivas y amas de casa, socializadas políticamente en los años de la Transición.

Por último, González y Muñoz plantean un modelo de esfera pública diferenciando el predominio de partidos, medios y audiencia y caracterizan el sistema de medios y política español, siguiendo el análisis de Hallin y Mancini (2004), que lo tipificaban como pluralismo polarizado. Analizan luego las promiscuas relaciones entre el sistema de partidos y el de medios y la polarización del medio televisivo y su sumisa alineación política. El resultado es que se consumen los medios que refuerzan nuestras previas concepciones políticas. Por ello sería muy deseable la supresión o la despolitización de las televisiones públicas, pero no parece factible que los políticos de todos los partidos renuncien a su instrumentalización. Imaginar que los periodistas abandonen su generalizado partidismo tampoco parece plausible. Creo que el examen de la introducción de los nuevos medios sociales (Facebook, Twitter, Instagram, Whatsapp...), su actual hibridación con los medios clásicos y la fragmentación de las audiencias podría suponer un desarrollo de interés necesario tanto por la digitalización de la esfera pública contemporánea como por la pérdida de influencia de la prensa y la falta de atención de los jóvenes a las televisiones clásicas.

El libro contiene también, como ya se ha mencionado, análisis muy relevantes sobre problemas sociales de envergadura: el envejecimiento, la inmigración, los cambios familiares, la participación laboral desigual de hombres y mujeres en la estructura ocupacional, la dualidad del mercado de trabajo, la integración de los inmigrantes, la desigualdad y la movilidad sociales y la estratificación de las prácticas deportivas. Asuntos todos ellos que se han agravado por la COVID-19. El volumen

resultará de interés para el público culto en general y para distintas audiencias especializadas en la sociología, la ciencia política y la economía. Debiera ser también de obligada lectura para políticos y periodistas de todos los partidos para que obtengan un atisbo de la realidad social que suelen ignorar. Por último, aunque me consta que la edición se ha cuidado mucho dada la abundancia de tablas y gráficos, es una lástima que se haya deslizado todavía alguna errata, pues descoloca al lector: por ejemplo, en la leyenda del gráfico de la página 236.

Referencias

- Bartolini, Stefano. 2000. *The political mobilization of the European left, 1860-1980: The class cleavage*. Nueva York: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511521560>.
- Gómez Benito, Cristóbal y Juan Jesús González. 2002. *Agricultura y sociedad en el cambio de siglo*. Madrid: McGraw Hill, UNED.
- González, Juan Jesús y Fermín Bouza. 2009. *Las razones del voto en la España democrática, 1977-2008*. Madrid: Catarata.
- González, Juan Jesús y Miguel Requena. 2005. *Tres décadas de cambio social en España*. Madrid: Alianza.
- González, Juan Jesús y Miguel Requena. 2008. *Tres décadas de cambio social en España*. 2.ªed. Madrid: Alianza.
- Hallin, Daniel C. y Paolo Mancini. 2004. *Comparing Media Systems. Three Models of Media and Politics*. Nueva York: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511790867>.
- Ortega y Gasset, José 1963. «Democracia morbosa», en *Obras ccmpletas, tomo II, El Espectador (1916-1934)*. Madrid: Revista de Occidente.
- Przeworski, Adam 2009. «Self-Government in Our Times», *Annual Review of Political Science*, 12: 71-92. Disponible en: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.062408.120543>.
- Rubio, María Josefa 1991. *La formación del Estado social*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Sanz Sanz, José Félix y Desiderio Romero Jordán. 2020. *Breve nota sobre presión fiscal, sacrificio fiscal y presión fiscal normativa en España: análisis comparado*. Madrid: Funcas.
- Schumpeter, Joseph A. 2008 [1942]. *Capitalism, Socialism and Democracy*. Nueva York: Harper.

JOSÉ A. OLMEDA

UNED

Nacionalpopulismo: por qué está triunfando y de qué forma es un reto para la democracia

Roger Eatwell y Matthew Goodwin. Barcelona: Península, 2019, 359 pp.

En el libro que aquí se recensiona, los autores se zambullen en el interesante y fecundo estudio actual del *populismo*. Bajo un prisma objetivo y científico, lejos de cualquier sectarismo, plantean cuestiones que son de interés tanto para los avezados estudiosos en la materia —por sus proposiciones teóricas e innumerables datos— como para los que por primera vez quieren sumergirse en el intrincado estudio del fenómeno populista o, como ha señalado recientemente Rosanvallon (2020), de la ideología que está revolucionando la política del siglo XXI.

Se trata de una obra en la que en lo teórico y conceptual los autores se alejan de los postulados *discursivos* de Laclau (2005), acercándose más a las propuestas definitivas *ideológicas* o *ideacionales* expuestas por Stanley (2008) o Mudde y Rovira Kaltwasser (2019), para quienes el populismo constituiría una *ideología delgada*. En la misma línea, al analizar las causas del éxito del populismo los autores se alejan de los enfoques estructuralistas, centrados en aspectos socioeconómicos, típicos de los análisis de Germani *et al.* (1977), así como de los que ponen el acento en las cuestiones políticas y democráticas, como Laclau (2005) y Mouffe (2012). En este aspecto, Eatwell y Goodwin optan por establecer un análisis centrado en múltiples causas, como también han planteado Rivero (2017), Vallespín y Martínez-Bascuñán (2017) o Mudde y Rovira Kaltwasser (2019).

No son pocos los estudios sobre el populismo en los que se parafrasea la célebre línea inicial del *Manifiesto* del Partido Comunista elaborado por Marx y Engels (2004: 19): «Un fantasma recorre Europa: el fantasma del populismo». Sin embargo, con la misma asiduidad se omiten los párrafos que le siguen; es decir, que ante la relevancia política que ha tomado el populismo, y por la dura oposición a la que se ve sometido por las demás fuerzas políticas, se hace necesario entender sin prejuicios los fines y postulados del mismo. Precisamente esto es lo que pretenden Eatwell y Goodwin en su reciente obra, y se plantean cuestiones como: ¿podría convertirse el populismo en las próximas décadas en la fuerza política combativa frente al liberalismo que otrora encarnaron otras ideologías? ¿Cuáles son las propuestas más significativas que realizan los partidos y líderes populistas al electorado? Más aun, ¿por qué se denigra y desprecia sistemáticamente lo que parece una de las expresiones democráticas de masas más

relevantes, en un clima cada vez más intenso de descontento y desafección política, en vez de analizar las causas que subyacen en el auge de los mismos?

Para aclarar dichas cuestiones, el libro se estructurará en torno a los siguientes cuatro aspectos: en el capítulo I intentan presentar los *mitos* que se habrían lanzado sobre el populismo, haciendo especial hincapié en desmontar la visión simplista y estereotipada del votante típico de estos partidos. En capítulo II tratan de dilucidar las promesas que lanzan las organizaciones y líderes populistas al electorado, para así poder desgranar su programa político e ideológico, algo que les servirá para dar su particular definición *ideológica* del populismo frente al fascismo. En los capítulos III, IV, V y XI —con un peso relevante en el libro— analizan detalladamente las posibles causas de la aparición y auge de este fenómeno.

Si algo preocupa a los autores es precisamente la necesidad de analizar objetivamente el fenómeno en cuestión, intentando eludir análisis subjetivos motivados por una visión liberal de la política o por generalizaciones simplistas acerca de las razones del éxito de los partidos y líderes populistas. ¿Es la gran recesión económico-financiera —iniciada en 2008— el único caldo de cultivo del populismo? O, ¿son los votantes de estos partidos hombres, blancos, mayores y enfadados? Hasta ahora se habría tendido a dar respuesta afirmativa vehemente a ambas preguntas; sin embargo, las indagaciones de Eatwell y Goodwin, fundamentadas en una amplia fuente de estudios, encuestas y datos, nos mostrarían lo contrario. Por una parte, si atendiéramos al origen y a la longevidad de las organizaciones políticas populistas ahora en boga, podríamos ver que algunas de ellas surgieron en las últimas décadas del siglo xx y que su éxito también se habría dado en países con economías al alza. Por otra parte, ante la cantidad de votos emitidos en favor de estas opciones y candidatos, sería complicado establecer un estereotipo simplista de las bases de apoyo de este tipo de partidos y líderes. Entre sus votantes podríamos encontrar en proporciones nada desdeñables a jóvenes y ancianos, blancos e inmigrantes, hombres y mujeres, gente con estudios superiores y básicos.

Aun criticando duramente esta generalización u homogeneización del perfil de los votantes de partidos populistas, los mismos autores señalan que los apoyos de estos partidos se compondrían mayoritariamente de individuos sin titulación universitaria (cuestión de una relevancia importante para ellos), con unas ideas social-conservadoras, defensores de valores tradicionales, con un sentimiento de falta de representación política y con una postura de preocupación frente a la inmigración y el cambio étnico.

Otra de las cuestiones que analizan son las causas del surgimiento del populismo. Para ello se servirán de cuatro variables: a) la desconfianza en la democracia liberal y en las élites gobernantes, y una sensación de falta de representatividad y exclusión en el debate político; b) el miedo a la destrucción de la comunidad nacional, de la cultura y los valores tradicionales por el «hipercambio étnico»; c) la sensación de «privación relativa» o de pérdida de *status* económico y de capacidad para prosperar y ascender socialmente, fruto de la globalización, el libre mercado y el neoliberalismo económico, y d) la ruptura de los lazos con los partidos políticos tradicionales, el aumento de la inestabilidad electoral y política, el aumento de la apatía y la abstención políticas y el declive de la socialdemocracia clásica.

Estas serían las razones que no exclusivamente en la actualidad, sino ya desde hace unas décadas, vinieran abonando el terreno para la emergencia y el auge de las organizaciones partidistas y líderes populistas en las democracias liberales occidentales. Sin embargo, lo original de la teoría de Eatwell y Goodwin es que se trataría de causas no objetivas, sino más bien subjetivas. Es decir, no es que los ciudadanos no acepten ya la democracia como sistema de gobierno, sino que sienten que los gobernantes les han olvidado. No es que los ciudadanos sean más racistas, sino que sienten miedo ante una sociedad que cambia rápidamente con la inmigración y ante lo que perciben como una merma del grupo nacional, étnico, cultural, lingüístico al que sienten que pertenecen y de los lazos cívicos que los unen. No es cierto que los ciudadanos solo estén preocupados porque sus ingresos han disminuido con la globalización, sino que sienten resignación al imaginar que las generaciones futuras no gozarán de una mayor prosperidad económica y de un mayor *status*. No es cierto que los ciudadanos voten a estos partidos como protesta coyuntural, sino porque sienten que los partidos tradicionales ya no representan sus intereses y demandas.

Por último, y quizá lo que más debate podría generar, Eatwell y Goodwin proponen una definición conceptual del populismo como una ideología, con un contenido propio y con unas raíces históricas concretas (véanse las experiencias decimonónicas rusas y estadounidenses), y que estaría definida por tres rasgos: a) hacer que la voluntad popular sea escuchada; b) defender al pueblo llano, y c) la promesa de sustituir a unas élites corruptas y distantes.

Una definición que no llegaría tan lejos como la expuesta recientemente por Duguin (2018), que entendía el populismo como una teoría política concreta y revolucionaria, con toda una filosofía y una visión particular del mundo tras de sí, pero que choca con las teorías contemporáneas de autores como Laclau (2005), quien presenta el populismo como una estrategia o estilo político-discursivo, lo que también ha sido defendido por Forti (2020) en su crítica de la obra que aquí recensionamos, quien incluso recomienda no hablar de estos fenómenos ni siquiera como populistas, sino como «ultranacionalismo» o «extrema derecha 2.0».

Zambulléndose de lleno en la cuestión definitorio-conceptual, pero a la vez intentando huir de esa definición del populismo como un simple *estilo de hacer política* compartido en mayor o en menor medida por todos los políticos y partidos, para Eatwell y Goodwin es necesaria la incorporación de un nuevo elemento que nos permitirá identificar mejor los casos de populismo actuales: el *nacionalismo*, entendido como un sentimiento de pertenencia a un grupo, dotado de una historia, una identidad y una misión o proyecto común.

Por tanto, ya no nos hablarían de *populismo*, sino de *nacionalpopulismo*, un concepto compuesto que, a nuestro modo de ver, podría traer más confusión de la que ya existe. Ya no se hablaría de la ideología populista, sino de la nacionalpopulista; ya no se hablaría de una ideología que daría prioridad al *pueblo*, sino a la *nación*; ni del *pueblo llano*, sino de los *ciudadanos de a pie*; terminología que tendría mayor relación con la ideología liberal y que se alejaría por completo de la populista.

En este punto, se tornaría necesaria la diferenciación entre el *pueblo* y la *nación*; entre lo comunitario y lo colectivo; entre la «comunidad» y la «sociedad/asociación» descritas por Tönnies (2009); entre el sujeto político del populismo —el «pueblo» (Duguin, 2018)— y el sujeto político del nacionalpopulismo —la *nación* o los *ciudadanos*—. Más aun, antes de añadir otros conceptos al de populismo quizás sería interesante acudir a los distintos y ambiguos significados del término *pueblo* de los que nos habla, por ejemplo, Canovan (2004: 247-248).

La cuestión definitoria se complica cuando introducen el concepto de «nacionalpopulismo ligero», un término que establecería una diferencia de *grado* entre los populistas, y que les sirve incluso para clasificar a los partidos tradicionales que han terminado asumiendo medidas políticas típicas de los populistas. De esta forma, se termina clasificando como tales a partidos que no estarían dotados de los tres elementos definitorios de la ideología populista anteriormente expuesta, algo que, a nuestro modo de ver, le resta capacidad clasificatoria y analítica y conduce al eterno debate: ¿son todos populistas? Algo de lo que precisamente los autores parecían querer huir en su definición.

En definitiva, al analizar el fenómeno del populismo sería beneficioso recordar a Sartori, cuando señalaba que «[...] un conocimiento falso sigue siendo falso aun cuando con oportunismo lo revistamos de negro, rojo o blanco» (2002: 11). Es decir, no debemos olvidar que en las ciencias sociales es de vital importancia contar con definiciones bien acotadas y conceptos y teoría adecuados (Sartori, 2005), y más cuando tratamos con términos tan usados como denostados como el *populismo*.

Referencias

- Canovan, Margaret. 2004. «Populism for political theorists?», *Journal of Political Ideologies*, 9 (3): 241-252. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/1356931042000263500>.
- Duguin, Aleksandr. 2018. *El auge de la Cuarta Teoría Política: la Cuarta Teoría Política vol. II*. Tarragona: Fides.
- Forti, Steven. 2020. *¿Los votantes de ultraderecha tienen razón? Una crítica de «nacionalpopulismo», de Roger Eatwell y Matthew Goodwin*. Disponible en: <https://cutt.ly/yl7cv5L>.
- Germani, Gino, Torcuato S. Di Tella y Octavio Ianni. 1977. *Populismo y contradicciones de clase en Latinoamérica*. México DF: Era.
- Laclau, Ernesto. 2005. *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Marx, Karl y Friedrich Engels. 2004. *Manifiesto comunista*. Madrid: Akal.
- Mouffe, Chantal. 2012. *La paradoja democrática. El peligro del consenso de centro en la política contemporánea*. Barcelona: Gedisa.
- Mudde, Cas y Cristóbal Rovira Kaltwasser. 2019. *Populismo. Una breve introducción*. Madrid: Alianza.

- Rivero, Ángel. 2017. «Populismo: ¿Cómo destruir la democracia en nombre de la democracia?», en Ángel Rivero, Javier Zarzalejos y Jorge del Palacio (coords.), *Geografía del populismo*. Madrid: Tecnos.
- Rosanvallon, Pierre. 2020. *El siglo del populismo*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Sartori, Giovanni. 2002. *La política: lógica y método en las ciencias sociales*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Sartori, Giovanni. 2005. *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza.
- Stanley, Ben. 2008. «The thin ideology of populism», *Journal of Political Ideologies*, 13 (1): 95-110. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13569310701822289>.
- Tönnies, Ferdinand. 2009. *Comunidad y asociación*. Granada: Comares.
- Vallespín, Fernando y Máriam Martínez-Bascuñán. 2017. *Populismos*. Madrid: Alianza.

UNAI AHEDO

Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

La comunicación política en la era de la mediatización

Antón R. Castromil, María Luisa Humanes y Luis García Tojar (eds.).
Salamanca: Comunicación Social. Ediciones y Publicaciones, 2020, 242 pp.

El libro que aquí se recensiona, constituido por una introducción y ocho capítulos, constituye una reflexión sobre el estado presente de los objetos de investigación y marcos teóricos habituales en los estudios de comunicación política. Castromil, Humanes y García Tojar, editores de la obra, cuentan con la participación de Enric Saperas, José Luis Dader, Iván Soto San Andrés, José Manuel Sánchez Duarte y Raúl Magallón Rosa, e incorporan, también como homenaje, un texto del fallecido profesor y sociólogo Fermín Bouza. Aunque los textos abarcan un espacio temporal que transcurre entre el inicio de la segunda mitad del siglo xx y la actualidad, los autores centran los capítulos en los últimos treinta años, destacando dos eventos: el impacto y las consecuencias de la Gran Recesión de 2008, y la expansión y desarrollo de las tecnologías de la información, internet y las redes sociales en las estructuras mediáticas y en las dinámicas políticas democráticas.

El libro, según sus autores, nace de la «necesidad de repensar el ámbito de la Comunicación Política» (p. 11) y argumentan para ello que se ha producido una aceleración y multiplicación de las prácticas de comunicación en el espacio político, que requieren actualizar los marcos y conceptos con los que se estudia la comunicación política. Así, la obra delimita, por un lado, la línea entre la práctica de la comunicación política como *marketing*, mensajes, formatos y disputa de marcos y encuadres en la arena de lo político y mediático y, por otro lado, el estudio y la investigación, tanto empírica como normativa sobre la misma. Es este segundo enfoque el que pretende guiar al lector de la obra en la reflexión general sobre el primer enfoque.

La introducción, entre otras cosas, enmarca la comunicación política dentro del fenómeno de la mediatización; concepto y marco teórico que se aborda en las primeras páginas del libro y que enlaza cada uno de sus capítulos. Se trata de un cambio en las relaciones entre política, medios de comunicación y ciudadanía, que *grosso modo*, y en palabras de los autores, significa la «fisión» entre la decisión y la representación política, reduciendo la democracia a la escena, la dramatización y el espectáculo.

Contextualizando la obra en la literatura reciente, el libro comparte año de publicación con el último libro de José Manuel Pérez Tornero titulado *La gran mediatización I. El tsunami que expropia nuestras vidas*, que profundiza en los efectos

de la mediatización, el periodismo o las brechas informativas y digitales y su impacto en la ciudadanía de las democracias contemporáneas (Pérez Tornero, 2020), y que bien podría complementar con su perspectiva normativa a los capítulos tratados en la obra colectiva que aquí se recensiona.

En relación con lo anterior, Enric Saperas firma el primer capítulo de este libro dedicado a la mediatización. En consonancia con la mayoría de los investigadores, entiende la mediatización como un cambio social que afecta estructuralmente a las relaciones entre medios, política y ciudadanía, de manera que los medios de comunicación de masas emergen como un agente autónomo o independiente capaz de intervenir e imponer su lógica a las demás instituciones políticas, sociales y culturales (Harjvard, 2008: 115; Hepp, 2013: 165). Este cambio tiene mayor alcance en las sociedades económicamente desarrolladas y políticamente abiertas y se inicia a la par que los procesos de globalización, comercialización e individualización de dichas sociedades.

Con respecto a los marcos teóricos, Saperas destaca dos tendencias en la investigación de la mediatización. La institucionalista, situando a Mazzoleni y Schulz (1999) como máximos representantes, y que postula que la mediatización es un proceso por el cual las instituciones, los actores sociales y muy particularmente la política sucumben a la lógica mediática, entendida como normas, objetivos, formatos o limitaciones que imponen los medios de comunicación. Por eso, el autor habla de «política mediatizada», aunque matiza que no significa «gobierno de los medios». Esta propuesta ha sido criticada por asumir la autonomía o independencia de los medios de comunicación y del rol periodístico del resto de actores, y la relegación del tercer actor, que es la ciudadanía, a un papel de subalterno, incluso en un contexto de desarrollo de internet, redes sociales y demás plataformas *online*. Por otra parte, la propuesta socialconstructivista define la mediatización como un proceso de construcción de la realidad social y cultural (Couldry y Hepp, 2013: 15) e incorpora el estudio histórico y sociocultural de los medios y del sistema mediático. Una de las críticas que se podría hacer a esta última tendencia es la huida del estudio empírico y de la operacionalización, como se señala en el texto.

En el capítulo 2, José Luis Dader repasa los espacios y las ramificaciones del concepto de la ciberpolítica y ciberdemocracia. Tras una introducción donde describe el cambio en los espacios de la comunicación política desde los salones decimonónicos hasta el ciberespacio contemporáneo, señala en el tiempo reciente una división entre los *ciberoptimistas* y *ciberpesimistas* con respecto a los potenciales cambios a consecuencia de la extensión de las redes telemáticas como internet. En los últimos años, los estudios tienden a valorar las proposiciones de ambos enfoques. La idea central del capítulo parece ser la propuesta del propio Dader de dividir el uso de las tecnologías de la información en tres modalidades: a) tecnopolítica, entendida como la amplia gama de herramientas técnicas disponibles para su uso en la comunicación política; b) ciberpolítica instrumental, definida sumariamente como las «actuaciones comunicativas que pretenden dotar de eficacia la acción política de cualquier tipo de actor» y cuyo ejemplo paradigmático sería la «cibergestión de campañas electorales»(p. 62), y

c) ciberpolítica de la monitorización, interperlación y deliberación, que implica la asunción de los valores de participación y corresponsabilidad entre élites y ciudadanía.

En el tercer capítulo, Antón R. Castromil e Ivan Soto San Andrés exponen una de las teorías más extendidas y aplicadas de la comunicación política: la teoría de la *agenda-setting*. Esta teoría, cuyo andamiaje se inicia con los estudios de Chapel Hill de McCombs y Shaw (1972), tiene como hipótesis inicial la idea de la necesidad de orientar a los ciudadanos en su comprensión de la realidad, lo que otorga un lugar preeminente a los medios de comunicación para dar relevancia a unos temas sobre otros. La hipótesis central de esta teoría es que, con el tiempo, la agenda de los medios de comunicación acaba influyendo en la prioridad de temas de las agendas ciudadanas. En este último caso hablamos del primer nivel de agenda, pero con el desarrollo de la teoría se ha avanzado hacia el segundo nivel de agenda o de atributos y el tercer nivel de agenda, que trataría sobre los puentes entre los temas y atributos y cómo estos se trasladan a las otras agendas. Según los autores de este capítulo hoy en día es posible distinguir cuatro agendas: la mediática, la política y las dos agendas ciudadanas, pública y personal. Este capítulo dedica su penúltimo apartado al impacto de internet en la teoría que, aunque ha menguado el papel hegemónico de los medios de comunicación de masas, todavía no logra imponerse en un contexto de cambio paulatino de tendencias.

En el capítulo 4 dedicado a «La extinción del sistema mediático», Luis García Tojar revisa la exitosa obra *Comparing media systems*, de Hallin y Mancini (2004), donde tras una larga recopilación de información y datos históricos se establecían tres modelos de sistemas mediáticos: el liberal, el democrático corporativo y el pluralista polarizado y plantea unas proposiciones sobre sus tendencias futuras. García Tojar advierte que Hallin y Mancini no ofrecieron una definición de sistema mediático y se atreve a proponer una según la cual el sistema mediático «es un orden estable que determina las relaciones entre los medios de comunicación y las instituciones públicas y económicas del país» (p. 132). Una de las críticas a la obra de Hallin y Mancini (2004) que hace García Tojar dictamina que no es posible pretender usar «datos de alcance medio» para demostrar «proposiciones de largo alcance» (p. 132). La revisión del sistema mediático se hace contraponiendo las teorías funcionalistas, haciendo hincapié en la aportación de Niklas Luhmann frente al constructivismo estructuralista de Pierre Bourdieu.

En el quinto capítulo María Luisa Humanes propone una renovada teoría de la exposición selectiva, según la cual el consumo de la información de los *mass media* está determinada por predisposiciones de los individuos. Esta exposición se produciría por la búsqueda del individuo de reforzar predisposiciones, «cambiar uno de los elementos para que las creencias contradictorias se conviertan en consistentes» (p. 158) o reducir el conflicto interno por informaciones contradictorias dando más importancia a unos argumentos sobre otros. Humanes considera que el retorno de esta teoría se debe a la multiplicación de canales de información y la tendencia del periodismo a posiciones políticas cada vez menos neutrales o equilibradas. Algunos de los efectos de la exposición selectiva constatados empíricamente serían la polarización y la proliferación de las cajas de resonancia (*echo chambers*), cuyo resultado final podría ser la radicalización partidista o ideológica de las sociedades democráticas liberales.

En el capítulo 6, Fermín Bouza describe el paso del «nacionalcatolicismo» (Moya, 2004) al nacional *voyeurismo* o mirón comunitario, y se refiere a tal proceso como la forma moderna del nacionalcatolicismo en la sociedad actual. También describe la «tele-novelización» de la política, entendida como la evaluación de la política desde la óptica melodramática de las telenovelas. Tal transformación es impulsada por los medios a partir de lo que denomina, acudiendo a la investigación, «factores de la noticia».

En el capítulo 7 Antón R. Castromil ofrece un análisis sobre los efectos del negativismo político mediático, señalando en primer lugar la tendencia al partidismo de los medios de comunicación, práctica alejada de los reclamos de objetivismo y la neutralidad. Seguidamente, tras una reflexión sobre la democracia representativa y el papel de la opinión pública, analiza la tendenciosidad de los medios de comunicación y los posibles efectos de este negativismo, respecto de los cuales podrían identificarse al menos tres posturas: en primer lugar, la que considera que el negativismo tiene efectos perniciosos para la calidad de la democracia, como la polarización, el bloqueo y la crispación; en segundo lugar, la que ve efectos positivos, como la movilización, la «supervisión ciudadana» y la crítica; y por último, la que prevé efectos muy reducidos o concentrados en determinados grupos sociales.

Finalizan el libro Sánchez Duarte y Magallón con un capítulo octavo dedicado a la convergencia en las prácticas digitales de los partidos políticos y los movimientos sociales. Es decir, presentan la red como nuevo espacio de participación política dando lugar a diversos formatos que, como indican los autores, pueden ser nuevos códigos de comunicación o militancia digitales. Al mismo tiempo, advierten de los efectos negativos de la exposición selectiva, la *guetización* identitaria y la desinformación.

En conclusión, la obra cumple un propósito fundamental, que es examinar de manera general la situación en que se encuentra la investigación y el desarrollo normativo de la comunicación política, incluyendo reflexiones y aportaciones teóricas y empíricas de los propios autores. Su principal fortaleza es la presentación holística de la comunicación política, con un acertado despliegue de material teórico. Por otra parte, el contenido podría ser ampliado con algún capítulo específico centrado en las investigaciones o el desarrollo teórico sobre campañas electorales y el *marketing* político. Igual de interesante podría ser incluir un capítulo que profundice en las principales metodologías de investigación que hoy se utilizan en los estudios de comunicación política. La redacción del texto de la obra apunta a ser idónea para estudiantes de Periodismo, Ciencia Política y Sociología interesados en la investigación de la comunicación política más que en su práctica, ofreciendo un buen libro de referencia general para sus estudios.

Referencias

- Couldry, Nick y Andreas Hepp. 2013. «Conceptualising mediatization: Context, traditions, arguments», *Communication Theory*, 23 (3): 191-202. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/comt.12019>.

- Hallin, Daniel C. y Paolo Mancini. 2004 *Sistemas mediáticos comparados*. Barcelona: Hacer.
- Hepp, Andreas. 2013. «The communicative figurations of mediatized worlds: Mediatization research in times of “mediation of everything”», *European Journal of Communications*, 28 (6): 615-629. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0267323113501148>.
- Hjarvard, Stig. 2008. «The mediatization of society. A theory of media as agents of social and cultural change», *Nordicom Review*, 29 (2):105-134. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/nor-2017-0181>.
- Mazzoleni, Gianpietro y Winfried Schulz. 1999. «Mediatization of Politics: a challenge for democracy», *Political Communication*, 6 (3): 247-261. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/105846099198613>.
- McCombs, Maxwell E. y Donald D. Shaw. 1972. «The Agenda-Setting Function of Mass media», *Public Opinion Quartely*, 36: 176-187. Disponible en: <https://doi.org/10.1086/267990>.
- Moya, Carlos. 2004. «Notas sobre el nacional-catolicismo», en VV. AA, *Reflexiones sociológicas. Homenaje a José Castillo*. Madrid: CIS.
- Pérez Tornero, José Manuel. 2020. *La gran mediatización I. El tsunami que expropia nuestras vidas. Del confinamiento digital a la sociedad de la distancia*. Barcelona: UOC Press.

RUBÉN CUÉLLAR RIVERO

Universidad de Salamanca