Política y Gobernanza

Revista de Investigaciones y Análisis Político

http://revistaseug.ugr.es/index.php/polygob

Número 4

Enero-Junio 2020

eISSN 2531-0062

EDITA:

INSTITUTO DE POLÍTICA Y GOBERNANZA DE LA UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID.

DPTO. DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE GRANADA

UNIVERSIDAD DE GRANADA

uc3m | Universidad Carlos III de Madrid
Instituto de Política y Gobernanza

Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político publica textos inéditos de interés temático que hagan alguna contribución significativa e innovadora a la Ciencia Política y de la Administración. La revista divulga aportaciones que enfoquen rigurosamente los problemas, temas y conceptos políticos más importantes desde las diferentes perspectivas de escuela, teoría y metodología existentes en la disciplina.

Comité de Dirección

Juan Montabes (Universidad de Granada), Antonio Natera (Universidad Carlos III de Madrid) Antonio Robles Egea (Universidad de Granada) y Francisco José Vanaclocha (Universidad Carlos III de Madrid)

Secretaría de Redacción

Alberto Bueno (Universidad de Granada) y Carlos Carmona (Universidad Carlos III de Madrid)

Consejo Editorial

Irene Delgado (Universidad Nacional de Educación a Distancia), José Adrián García Rojas (Universidad de La Laguna), Antonio Garrido (Universidad de Murcia), Raquel Ojeda (Universidad de Granada), Pablo Oñate (Universidad de Valencia) , Paloma Román (Universidad Complutense de Madrid), Adela Romero Tarín (Universidad de Alicante), Manuel Torres Soriano (Universidad Pablo de Olavide de Sevilla) , Ángel Valencia (Universidad de Málaga), Verónica Viñas (Universidad Carlos III de Madrid)

Consejo asesor

Antonio Agosta (Universidad di Roma Tre), Rafael Bañón (Universidad Complutense de Madrid), Joan Botella (Universidad Autónoma de Barcelona), Jean Louis Briquet (Universidad de la Sorbonne I-Pantheon), Mario Caciagli (Universidad de Florencia), Esther del Campo (Universidad Complutense de Madrid) José Manuel Canales (Universidad de Alicante), Robert Fishman (Universidad Pompeu Fabra Barcelona), Douglas A. Hicks (Emory University, Atlanta), Miguel Jerez (Universidad de Granada), Francisco J. Llera Ramo (Universidad del País Vasco), Lourdes López Nieto (Universidad Nacional de Educación a Distancia), Guillermo Márquez (Universidad de Santiago de Compostela), Isidre Molas (Universidad de Barcelona), José Ramón Montero (Universidad Autónoma de Madrid), Leonardo Morlino (LUISS Guido Carli), Hatem M'Rad (Universidad de Tunis-Carthage), Dieter Nohlen (Universidad de Heidelberg), Blanca Olías de Lima (Universidad Complutense de Madrid), Hubert Peres (Universidad de Montpellier), Mark Rush (Washington and Lee, Washington), Mohamed Touzi (Universidad Mohammed V de Rabat), Josep María Vallès (Universidad Autónoma de Barcelona), Fernando Vallespín (Universidad Autónoma de Madrid).

creative commons
BY-NC-SA 4.0

Diseño: motu estudio

eISSN 2531-0062
Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político
Politics and Governance. Journal of Research and Political Analysis
Enero-Junio20. núm. 4. // 152 páginas

Sumario

5-42 Factores explicativos de estabilidad y cambio de voto al PSOE en las elecciones al Parlamento de Andalucía 2015-2018
Explanatory Stability Factors and Vote Change to PSOE in Andalusian Parliament Elections 2015-2018
Alba María Aragón Morales

43-65 Gramsci: Una renovación del ideario estratégico
Gramsci: A Renewal of strategic Ideas
Carlos José Aguilar García, Alberto Baeza Vaz

67-97 Nueva lectura del ejercicio del derecho a la libre autodeterminación indígena en México. Elecciones municipales 2019 en Oxchuc, Chiapas
New Reading of the Exercise of the Right to Indigenous Self-determination in Mexico. Municipal Elections 2019 in Oxchuc, Chiapas
Manuel Gustavo Ocampo Muñoa

99-127 El gobierno y la administración local ante la globalización y la crisis de representación
The local Government and Administration facing Globalization and Crisis of Representation
Germán Martínez Fajardo

129-152 La flexibilidad laboral como debilitamiento de la democracia sustancial
Labor Flexibility as a Weakening of substantial Democracy
Manrique Cos Egea

creative commons
BY-NC-SA 4.0

eISSN 2531-0062
Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político
Politics and Governance. Journal of Research and Political Analysis
Enero-Junio 2020. núm. 4: 5-42

Factores explicativos de estabilidad y cambio de voto al PSOE en las elecciones al Parlamento de Andalucía 2015-2018

Explanatory Stability Factors and Vote Change to PSOE in Andalusian Parliament Elections 2015-2018

Alba María Aragón Morales
Universidad Pablo de Olavide de Sevilla

CÓMO CITAR ESTE TRABAJO / HOW TO CITE THIS PAPER

Aragón, A. (2020). Factores explicativos de estabilidad y cambio de voto al PSOE en las elecciones al Parlamento de Andalucía 2015-2018. *Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político,* 4: 5-42. http://dx.doi.org/10.30827/polygob.v0i4.15577

Resumen

Los resultados de las elecciones al Parlamento de Andalucía de 2018 dieron lugar a un cambio de ciclo político en la región, que había estado gobernada por el PSOE sin alternancia desde 1982. Este artículo tiene como objetivo analizar los factores explicativos de estabilidad y cambio de voto al PSOE entre los comicios autonómicos de Andalucía de 2015 y 2018. Se ofrece un acercamiento cuantitativo al perfil sociodemográfico del votante socialista fiel en ambos comicios y analiza los factores psicopolíticos y contextuales de permanencia que favorecen este comportamiento. Finalmente, se explora qué elementos inciden en el cambio de voto a la formación socialista en 2018. Los análisis apuntan a una permanencia de las preferencias ideológicas de izquierda del votante andaluz socialista y a la desmovilización de un sector del electorado potencial del partido motivado por elementos coyunturales.

Palabras Clave: Andalucía; comportamiento electoral; PSOE; elecciones autonómicas; partidos políticos.

Abstract

The results of the 2018 Andalusian Parliament elections led to a political cycle change in the region, which had been governed by the PSOE without alternation since 1982. This article aims to analyze the explanatory factors of stability and change of vote to the PSOE between the regional elections of Andalusia in 2015 and 2018. A quantitative approach is offered to the socio-demographic profile of the faithful socialist voter in both elections and analyzes the psycho-political and contextual factors of permanence that favor this behavior. Finally, the elements that influence the change of vote for socialist formation in 2018 are explored. The analysis shows a permanence of the left-wing Andalusian socialist voter's ideological preferences and the demobilization of a sector of the potential electorate of the party motivated by circumstantial elements.

Key words: Andalusia; electoral behavior; PSOE; regional elections; political parties.

Correspondencia / Correspondence

Alba María Aragón Morales
alaragon.8@gmail.com

Conflicto de Intereses / Competing interest

Los autores declaran que no existe conflicto de intereses

Recibido / Received

30/03/2020

Aceptado / Accepted

21/06/2020

1. Introducción

Las últimas elecciones autonómicas andaluzas dieron lugar a un cambio de ciclo político en esta región, como consecuencia de dos hitos fundamentales a partir de los resultados obtenidos: la finalización del mandato del PSOE tras más de treinta años ininterrumpidos de Gobierno y la irrupción de VOX, partido de extrema derecha, en el Parlamento andaluz (Trujillo y Montabes, 2019). El debilitamiento electoral del bloque de la izquierda, junto con la pérdida por parte del PSOE del Gobierno autonómico pone de manifiesto la necesidad de conocer aquellos factores que han tenido una mayor influencia en el comportamiento del electorado de esta formación para los últimos comicios celebrados.

El presente artículo tiene por objetivo identificar y comparar los factores explicativos de estabilidad y cambio de voto para el PSOE en Andalucía en las pasadas elecciones autonómicas de 2015 y 2018. Se ofrece un análisis de tipo cuantitativo sobre la influencia que tienen variables clásicas empleadas en Ciencia Política para explicar el comportamiento electoral. Este se ha realizado a partir de los datos obtenidos en los estudios postelectorales para las elecciones autonómicas de Andalucía en 2015 (estudio nº 3079) y 2018 (estudio nº 3236), realizados por el Centro de Investigaciones Sociológicas (en adelante CIS).

En una primera fase de análisis, se han esbozado las aportaciones de las principales escuelas teóricas en materia de comportamiento político y electoral como marco de referencia para la selección de variables y posterior interpretación de los resultados. En una primera etapa se ha elaborado un perfil sociodemográfico mediante análisis bivariado para los votantes del PSOE en ambos comicios a partir del cual establecer un marco de relaciones para su posterior comparación. A continuación, se ha considerado un segundo grupo de variables independientes relacionadas con valores políticos mediante el análisis de la influencia que ejercen la autoubicación ideológica y la identidad nacional subjetiva sobre el voto al PSOE en los comicios señalados. Por último, con el objetivo de ofrecer una perspectiva holística del fenómeno estudiado, se han considerado también algunos factores coyunturales en los que se enmarcaron los procesos electorales.

En cuanto a la segunda fase del análisis, se han elaborado tres modelos de regresión logística binomial, dos para explicar el voto al PSOE en cada uno de los comicios señalados y un tercero para identificar los elementos explicativos más significativos del cambio de voto al partido entre 2015 y 2018. De este modo, se han comparado en último término los votantes fieles, es decir, aquellos que reiteran la preferencia socialista durante el periodo observado frente a los votantes cambiantes, aquellos electores que, si bien depositaron la confianza en el PSOE en 2015, decidieron retirarla en 2018. Por último, se ofrece

un diagnóstico de la situación actual general en la que se encuentra el partido frente al comportamiento electoral de sus votantes en Andalucía.

2. Análisis del fenómeno

2.1. Antecedentes teóricos para el estudio del comportamiento electoral

El interés por conocer los factores que inciden en el comportamiento electoral ha dado lugar a múltiples corrientes de pensamiento. La primera de ellas, desarrollada por la Escuela de Columbia, concede un especial rango de reconocimiento a la posición social de los individuos, interpretando el voto como afirmación de la identidad, consecuencia de sus características sociales estructurales (Lazarsfeld, 1944; Lipset y Rokkan, 1967). Esta noción cristaliza en el concepto de *cleavage*, según el cual las diferencias de partida de los sujetos dan lugar a fracturas sociales que, a su vez, configuran"alineamientos entre los bandos de la sociedad y los partidos políticos" (Anduiza y Bosch, 2012: 184). Así, las variables principales contempladas en este modelo para la explicación del voto son el sexo, la edad, el nivel de estudios, la religiosidad y la clase social. Sin embargo, las aportaciones de Columbia han recibido críticas y revisiones posteriores, orientadas a señalar un debilitamiento de las viejas fracturas sociales y surgimiento de otras nuevas (Knutsen, 2013). Por otro lado, cabe destacar su carácter explicativo limitado, más orientado a la comprensión de la fidelidad partidista que al cambio de voto.

Ante las limitaciones de la posición social como único vector de interpretación, la Escuela de Michigan propone un segundo modelo explicativo basado en la incidencia de los factores psicopolíticos en el comportamiento electoral. Así, los factores sociodemográficos estarían mediados por unos valores políticos que actúan como marcos cognitivos estables que filtran la información recibida y permiten al individuo interpretar y hacer un juicio de una realidad política cambiante. En este sentido, el modelo aporta la consideración de las variables autoubicación ideológica en el eje izquierda-derecha, identificación partidista y nacionalismo como parte de la cadena de causación del voto con una influencia más cercana que la posición social individual. A pesar de completar el primer modelo, las aportaciones de Michigan también han recibido críticas que aluden al creciente sector de población que cada vez se siente menos identificado con un partido concreto de forma estable, lo que hace al elector más sensible a la influencia del contexto en el que tienen lugar los comicios (Lago y Martínez i Coma, 2013).

Los factores coyunturales componen, por tanto, el último de los bloques explicativos de la cadena de causación del voto. La ubicación ideológica estra-

tégica de los partidos puede ampliar o reducir su área de atracción de electores. Las campañas electorales también ejercen cierta influencia sobre el voto, aunque tienden más a afianzar las convicciones previas que a motivar un cambio de preferencias en el electorado (Anduiza y Bosch, 2012). En este sentido, cabe destacar la importancia que han adquirido en los últimos años las campañas a través de medios digitales y redes sociales y su vinculación a la volatilidad electoral y al retraso en la decisión final del voto (Crespo y Garrido, 2019). Otro de los elementos a considerar es la coyuntura económica. Según la "hipótesis de la responsabilidad" (Downs, 1957), los electores mantendrán o retirarán el apoyo a un determinado gobierno en función a la evaluación que realicen de su gestión económica. Por último, el peso de la valoración de los líderes políticos sobre el voto es un elemento de importancia creciente, "no menos importante que una de las variables más destacadas en los estudios electorales españoles, como es la autoubicación ideológica" (Sánchez y Berzosa, 2016: 156).

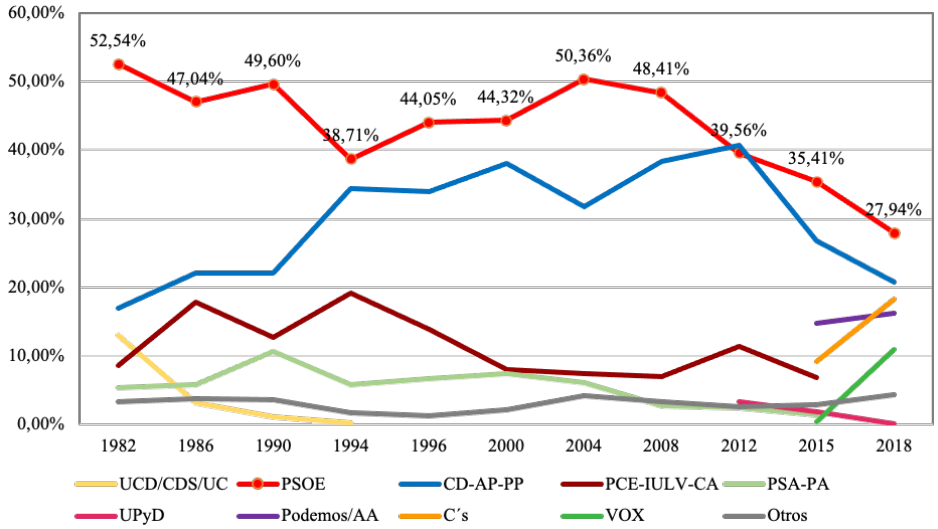
2.2. Evolución electoral del PSOE en Andalucía

El contexto electoral andaluz presenta unas características específicas que lo diferencian del nivel nacional como unidad de análisis, aunque ambos guardan ciertas similitudes. Las elecciones autonómicas se pueden considerar unos comicios de "segundo orden", ya que se encuentran influenciados, más allá de sus propias dinámicas, por el contexto político que marcan las elecciones generales (Montabes, 1996). En este sentido, la tendencia de voto al PSOE ha mantenido patrones similares en ambos niveles de gobierno, lo que se ha visto agudizado por la concurrencia electoral hasta en cinco ocasiones (Sanz, 2008).

Como se muestra en el Gráfico 1, desde las primeras elecciones autonómicas andaluzas celebradas en 1982, el PSOE ha ocupado el gobierno de la Junta de Andalucía sin alternancias. A partir del año 2004 el partido mantiene las mayorías absolutas, pero experimenta una disminución progresiva del porcentaje de votos obtenidos. Elaño 2012 trae consigo un cambio en la hegemonía socialista clásica.

Las elecciones adelantadas del año 2015 muestran una victoria socialista, pero con ciertas peculiaridades. El PSOE obtiene un 35,41% de los votos posicionándose por delante del PP, que ve su resultado reducido a un 26,74%, lo que manifiesta una caída notable con respecto a la legislatura anterior.En este contexto, irrumpen en el plano andaluz dos fuerzas políticas nuevas, Podemos y Ciudadanos, que logran quebrar el sistema de partidos tradicional vigente en la región. La formación morada obtiene en su primera candidatura al Parlamento de Andalucía un 14,86% de votos, desbancando de la tercera posición a IULV-CA.

Gráfico 1. Evolución del porcentaje de voto agregado a nivel andaluz en las elecciones al Parlamento de Andalucía (1982-2018)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Información Electoral de la Junta de Andalucía. Consulta de datos electorales al Parlamento de Andalucía en periodo 1982-2018.

Este último partido, reduce casi a la mitad su resultado con respecto a lo obtenido en los comicios previos, y se ve desplazado a la quinta posición. El cuarto puesto es ocupado por Ciudadanos, que logra un porcentaje de 9,28% y cuyo apoyo permite investir a la candidata socialista Susana Díaz como presidenta (Cordero, Fernández y Rama, 2019).

El periodo comprendido entre los comicios de 2015 y 2018 se encuentra marcado por la inestabilidada nivel nacional. La fragmentación del nuevo sistema de partidos dificultó la formación de Gobierno, dando lugar a una nueva convocatoria de elecciones con la investidura del candidato del PP Mariano Rajoy como presidente del Gobierno. No obstante, el triunfo de la moción de censura presentada por el PSOE cesó el mandato establecido a favor de Pedro Sánchez (García-Escudero, 2019). Desde el punto de vista del liderazgo socialista, Susana Díaz adquiere también un papel significativo a nivel nacional por su candidatura a las primarias del partido. Todo ello, sumado a las tensiones entre Cataluña y el gobierno central por el repunte independentista con la resolución final del ejecutivo catalán o, en otro orden de acontecimientos, los escándalos de corrupción de exdirigentes andaluces crearon un caldo de cultivo sin precedentes para las elecciones andaluzas de 2018 (Trujillo y Montabes, 2019).

Finalmente, en las últimas elecciones el PSOE obtiene el peor resultado de su historia, lograndosolo un 27,94% de los votos. Esta cifra, unida al resultado de Adelante Andalucía[1] (16,19%) que no alcanzó los resultados obtenidos por la confluencia de Podemos e IULV-CA en 2015 (21,75%) da lugar a un debilitamiento del bloque ideológico de la izquierda en favor de la derecha; considerando este el conformado por Ciudadanos, PP y un último actor inesperado: Vox. Así, el bloque de la derecha consigue superar en votos a la izquierda por primera vez desde 1982, lo que trae como consecuencia principal la pérdida del gobierno autonómico por parte del PSOE mediante la investidura del candidato del PP, Juan Manuel Moreno, como presidente de la Junta de Andalucía.

3. Metodología

La metodología empleada se basa en el análisis de los datos obtenidos en los estudios postelectorales para las elecciones autonómicas de Andalucía en 2015 y 2018, realizados por el CIS. Las variables dependientes sobre las que pivota el presente estudio son, por tanto, "recuerdo de voto al PSOE en 2015" y "recuerdo del voto al PSOE en 2018". El método estadístico permite la representación de un fenómeno a través de datos de orden numérico, pretendiendo la máxima objetividad, transparencia y universalidad a partir de un número amplio de casos. El análisis cuantitativo comparado del comportamiento del votante del PSOE andaluz en dos procesos electorales con un mismo contexto espacial pero diferentes contextos temporales, facilita la identificación de elementos explicativos de la estabilidad y los cambios que se producen en las preferencias de la ciudadanía. El método estadístico posibilita establecer relaciones entre variables dependientes e independientes a través de tablas de contingencia y modelos de regresión que permitan descubrir los factores explicativos que se encuentran tras un fenómeno político multicausal (Anduiza, Crespo y Méndez, 2009).

Los ficheros considerados recogen variables sociodemográficas con las que establecer un perfil comparado de los votantes; así como otras preguntas sobre valores políticos, concretamente las correspondientes a "autoubicación ideológica" e "identidad nacional subjetiva". Según estudios previos, la variable ideológica es la que presenta mayor estabilidad y fuerza sobre el voto. En el caso del comportamiento electoral de los votantes del PSOE en Andalucía esta es la variable más explicativa, "destacando la cercanía existente entre la posi-

1 Adelante Andalucía es la coalición de las formaciones Podemos Andalucía e IULV-CA y los partidos andalucistas Primavera Andaluza e Izquierda Andalucista surgidos a partir de la desintegración del PA.

ción ideológica otorgada al Partido Socialista y la posición ideológica media del electorado" (Recuero, 2015: 973). En cuanto a la identidad nacional subjetiva, la plurinacionalidad presente en España se manifiesta a través de un clivaje territorial-cultural que no cristaliza en una manifestación política (Aguiar y Espinosa de los Monteros, 2011). Si bien en Andalucía este elemento no genera una influencia fuerte sobre el voto, la identidad dual española y andaluza, unida a la ausencia significativa de PANE[2] en esta región ha concentrado estos valores en el PSOE con relativa permanencia (Rivera, Mo y Colomé, 2019).

En este bloque de análisis inspirado en la influencia de valores políticos, resulta también interesante considerar la variable "identificación partidista con el PSOE", ya que esta adquiere una importancia significativa en el contexto andaluz por la posición gubernamental predominante del partido durante años que "ha propiciado el contexto idóneo para que florezcan lealtades partidistas" (Ortega y Montabes, 2011: 51). No obstante, el estudio postelectoral andaluz para 2018 no contempla esta variable, por lo que no es posible su análisis en perspectiva comparada.

El tercer bloque de variables analizadas se corresponde con la medición de la influencia de factores contextuales sobre el voto. En primer lugar, se ha considerado la posición en la que ubican los electores del partido al PSOE en la escala ideológica, con el objetivo de observar si existe una permanencia del voto ideológico para los comicios referidos. En esta línea, se ha creado la variable "distancia ideológica" para su posterior inserción en los modelos de regresión, mediante el cálculo de la diferencia entre la ubicación del partido en la escala y la autoubicación ideológica. También se ha considerado el "interés en la campaña electoral de los ciudadanos", la "preferencia de modelo de organización territorial del Estado", "autoeficacia política", "valoración del líder político del PSOE (Susana Díaz)" y "valoración del líder político de la oposición (Juan Manuel Moreno)".

El estudio postelectoral para las últimas elecciones autonómicas de Andalucía no contempla las variables "valoración de la gestión realizada por el Gobierno" ni "valoración de la gestión futura que podría hacer el gobierno", empleadas tradicionalmente en Ciencia Política para la medición del voto retrospectivo y prospectivo. Por este motivo, se ha tomado la variable "principal motivo de voto al partido" y se han recodificado sus categorías para realizar un acercamiento a esta cuestión. A partir de esta selección de variables, se han depurado ambas bases de datos, mediante la consideración como "valores perdidos" de las categorías de respuesta "N.P." (0) "N.S." (8) y "N.C." (9) para todas las preguntas y la agrupación del resto de las categorías para sintetizar la información extraída.

2 Partidos de Ámbito No Estatal

En cuanto a la fase de análisis, se ha realizado en primer lugar un análisis bivariado mediante tablas de contingencia. Para medir el grado de asociación entre variables se han considerado los coeficientes Chi-cuadrado y V de Cramer. Este último indica la intensidad de la asociación entre las dos variables observadas, adoptando valores comprendidos entre 0 y 1 (López-Roldán y Fachelli, 2015).

En una segunda fase, siendo la variable dependiente dicotómica, se han elaborado dos modelos de regresión logística binaria simple, uno para cada evento electoral observado. El objetivo es estimar las probabilidades de un fenómeno definido por la variable dependiente en función de un conjunto de variables independientes[3].

Por último, se ha creado la variable cambio de voto entre 2015 y 2018, a partir del recuerdo de voto en ambos comicios. Así, se obtienen dos categorías principales: votantes del PSOE en ambos comicios y votantes del PSOE en 2015 que decidieron cambiar su voto en 2018. Aunque el número de casos considerados se reduce con respecto a las dos variables dependientes principales, resulta de interés realizar un acercamiento a los factores que pueden encontrarse tras la decisión de mantener (valor 0) o cambiar el voto (valor 1) por parte de los ciudadanos.

4. Análisis y discusión de resultados

Antes de profundizar en el análisis de los posibles factores explicativos del voto al PSOE en las elecciones al Parlamento de Andalucía, se ha realizado una aproximación a los flujos de voto que se han producido entre 2015 y 2018 a partir de las variables de recuerdo de voto para ambos comicios.

4.1. Análisis de los flujos de voto entre las elecciones al Parlamento de Andalucía de 2015 y 2018

El PSOE logra obtener un porcentaje de fidelización de votantes del 58,9%. Este valor supone una ventaja con respecto al resto de formaciones políticas del plano andaluz, aunque el PP le sigue de cerca manteniendo una distancia de 2,3 puntos porcentuales, en la misma línea que Ciudadanos. En el caso del partido socialista, la transferencia de votos que salen del partido hacia otras formaciones se dirige principalmente hacia Ciudadanos (6,7%) y Adelante An-

3 Para su inclusión en el modelo explicativo, ha sido necesario recodificar en dos categorías (nivel de medida 0-1) las variables. Aquellas que responden a un valor en escala como es el caso de "edad", "autoubicación ideológica", "distancia ideológica", "valoración del líder del PSOE" y "valoración del líder de la oposición" se han introducido en el modelo directamente como variables numéricas.

dalucía (5%), sus principales competidores ideológicos a derecha e izquierda respectivamente.

Tabla I. Transferencia de votos en las elecciones al Parlamento de Andalucía entre 2015 y 2018 (%)

PSOE		Recuerdo de voto andaluzas 2018								Total (N)
		PP	Cs	AA	Vox	Nulo	Otros	Abstención		
Recuerdo de voto andaluzas 2015	PSOE	58,9	2,2	6,7	5,0	0,7	1,0	2,6	22,9	818
	PP	1,2	56,6	14,0	0,2	14,0	0,5	1,2	12,3	415
	Cs	2,7	8,0	57,3	1,3	18,0		3,3	9,3	150
	Podemos	3,4		4,0	70,1	1,7	1,1	4,6	14,9	174
	IU	5,7		2,3	72,2		3,4	8,0	8,0	88
	Vox					100				2
	Otros			6,3	9,4	1,6	1,6	51,6	29,7	64
	Nulo	12,5		6,3	6,3	6,3	62,5		6,3	16
	No derecho a voto	14	4,1	7,4	11,6	0,8		10,7	51,2	121
	Abstención	3,3	3,3	5,8	3,0	2,8	1,1	3,6	77,1	362
Total		24,1		11,0	11,9	4,9	1,4	4,8	29,2	2210

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CIS. Estudio nº 3236.

No obstante, la cifra más llamativa corresponde al flujo de votantes de este partido en 2015 que decide abstenerse en 2018, que se eleva al 22,9%. Esta formación es la que registra un mayor porcentaje de antiguos votantes que no acuden a las urnas en los siguientes comicios. Con el objetivo de indagar sobre los posibles factores explicativos de este resultado desfavorable para los intereses del PSOE, se presentan en los siguientes apartados los resultados del análisis bivariante y multivariante.

4.2. Posición social y voto al PSOE en Andalucía

Siguiendo las aportaciones del modelo sociológico, las variables consideradas muestran una asociación significativa con respecto a la variable depen-

diente, salvo el sexo para los comicios de 2018. En cuanto a la intensidad de dicha asociación, todas las variables sociodemográficas muestran un valor V de Cramer inferior a 0,3, es decir, moderada.

Las variables de posición social que presentan una mayor influencia sobre el voto al PSOE son el nivel de estudios, la edad, la situación laboral y el estatus socioeconómico. En este sentido, cabe destacar un ligero incremento del peso de la edad como elemento explicativo del voto al partido, en detrimento del nivel de estudios que se presentaba como variable más influyente en 2015. También se identifica una ligera sobrerrepresentación de las mujeres en ambos eventos electorales, aunque en 2018 no se encuentra asociación entre el voto socialista y la variable 'sexo'. Asimismo, existe un mayor porcentaje de voto al PSOE entre los grupos de población sin estudios o que solo han alcanzado los estudios primarios; mientras que se reduce notablemente para la categoría de estudios superiores.

La religiosidad del electorado se muestra como una variable poco significativa pero se identifica una sobrerrepresentación de los católicos. Aunque la mayoría de los católicos andaluces se declaran no practicantes, sí existe un calado social relevante en el contexto de esta región de la "religión popular" a través cultos, celebraciones y fiestas colectivas, que además de tener un alto componente de expresión cultural y emocional, constituyen un motor económico con consecuencias políticas (Castón, 1993).

La situación laboral es una de las variables que mantiene un peso prácticamente idéntico en ambos comicios. Para 2015, observamos una concentración del voto socialista en torno a los pensionistas y las Trabajadoras Domésticas No Remuneradas (T.D.N.R), mientras que el menor porcentaje de voto a esta formación se encuentra entre estudiantes y trabajadores remunerados. Esta pauta se mantiene en las siguientes elecciones, sin embargo, el grupo de los pensionistas pasa a ser el que alberga un porcentaje más alto.

En cuanto al tamaño del municipio de residencia, estudios previos apuntan a su incidencia sobre el comportamiento electoral en Andalucía (Ortega, Trujillo y García, 2011). Se observa una tendencia a la sobrerrepresentación de votantes de la formación socialista a medida que el tamaño del municipio se reduce, por lo que los municipios más pequeños del territorio andaluz, habitualmente ubicados en zonas rurales, presentan mayores bolsas de votantes para el partido analizado. En 2015 encontramos una excepción en las ciudades con el mayor número de habitantes, que vuelven a presentar un repunte de apoyo socialista; sin embargo, en 2018 sí se identifica de forma notable esta tendencia, llegando a existir una diferencia de hasta 20,4 puntos porcentuales entre los municipios más pequeños y los más grandes.

Tabla II. Perfil sociodemográfico de los votantes del PSOE en elecciones autonómicas andaluzas de 2015 y 2018 (%)

	VOTO PSOE AND. 2015					VOTO PSOE AND. 2018				
	SÍ	**NO**	**N (100)**	χ^2	**V de Cr**	**SÍ**	**NO**	**N (100)**	χ^2	**V de Cr**
Sexo										
Hombre	27,3	72,7	637	0,033	0,059	18,5	81,5	1419	0,114	0,032
Mujer	32,7	67,3	669			20,3	79,7	1494		
Total	30,1	69,9	1306			19,4	80,6	2913		
Nivel de estudios										
Sin estudios	57,9	42,1	107	0,000	0,223	42,5	57,5	227	0,000	0,232
E. primarios	36,6	63,4	238			36,6	63,4	522		
E. secundarios	29,3	70,7	550			21,4	78,6	1088		
FP	22,8	77,2	202			13,1	86,9	468		
E. superiores	17,7	82,3	209			14	86	594		
Total	30,1	69,9	1306			22,8	77,2	2899		
Edad										
Menos de 30 años	19,0	81,0	258	0,000	0,187	13,6	86,4	475	0,000	0,238
De 30 a 49 años	26,6	73,4	531			15,5	84,5	1077		
De 50 a 64 años	34,3	65,7	274			26,1	73,9	746		
Más de 65 años	44,9	55,1	243			40,5	59,5	615		
Total	30,1	69,9	1306			22,8	77,2	2913		
Religiosidad										
Católico	34,4	65,6	985	0,000	0,168	25,7	74,3	2175	0,000	0,110
Otra religión	19,4	80,6	31			17,9	82,1	60		
No creyente	16,1	83,9	285			14,8	85,2	610		
Total	30,1	69,9	1301			23,1	76,9	2845		
Situación laboral										
Trabaja	25,5	74,5	487	0,000	0,200	16,8	83,2	1352	0,000	0,205
Pensionista	42,5	57,5	268			36,7	63,3	703		
Parado	27,0	73,0	385			17,6	82,4	494		
Estudiante	11,5	88,5	78			19,4	80,6	147		
T.D.N.R	47,7	52,3	88			32,7	67,3	213		
Total	30,1	69,9	1306			22,7	77,3	2909		

	VOTO PSOE AND. 2015					VOTO PSOE AND. 2018				
	SÍ	**NO**	**N (100)**	χ^2	**V de Cr**	**SÍ**	**NO**	**N (100)**	χ^2	**V de Cr**
Estatus socioeconómico										
Alta/media-alta	16,2	83,8	173	0,000	0,191	14,8	85,2	496	0,000	0,145
Nuevas clases medias	23,8	76,2	273			17,0	83,0	613		
Viejas clases medias	22,9	77,1	179			20,4	79,6	334		
Obreros cualificados	36,3	63,7	394			29,3	70,7	842		
Obreros no cualificados	40,7	59,3	270			28,1	71,9	552		
Total	30,0	70,0	1289			22,9	77,1	2837		
Tamaño del municipio de residencia (habitantes)										
Menor o igual a 2.000	40,0	60,0	50	0,000	0,132	38,2	61,8	101	0,000	0,131
2.001 a 10.000	35,3	64,7	215			28,7	71,3	476		
10.001 a 50.000	33,3	66,7	381			26,1	73,9	858		
50.001 a 100.000	23,8	76,2	193			16,4	83,6	404		
100.001 a 400.000	20,8	79,2	260			18,9	81,1	618		
400.001 a 1.000.000	33,8	66,2	207			17,8	82,2	458		
Total	30,1	69,9	1306			22,7	77,3	2915		

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CIS. Estudios nº 3079 y 3236.

4.3. Ideología e identidad territorial: la asociación entre valores políticos y voto al PSOE

La autoubicación en la escala ideológica es la variable que presenta una mayor intensidad en la relación con una diferencia notable con respecto al resto de observaciones realizadas. En este sentido, entre los votantes del PSOE se encuentra sobrerrepresentada la categoría de ciudadanos que se ubican a la izquierda (valores 3 y 4) del espectro ideológico, siguiendo la tendencia histórica del comportamiento electoral del votante del PSOE en la región.

Tabla III. Relación entre valores políticos y voto al PSOE en elecciones autonómicas andaluzas de 2015 y 2018 (%)

	VOTOPSOEAND. 2015					VOTO PSOE AND.2018				
	SÍ	**NO**	**N (100)**	χ^2	**V de Cr**	**SÍ**	**NO**	**N (100)**	χ^2	**V de Cr**
Autoubicación ideológica										
Extrema izquierda	28,6	71,4	91	0,000	0,348	25,0	75,0	188	0,000	0,385
Izquierda	48,0	52,0	506			43,7	56,3	881		
Centro	20,0	80,0	340			13,8	86,2	837		
Derecha	5,7	94,3	123			1,5	98,5	302		
Extrema derecha	0,0	100,0	18			0,0	100,0	67		
Total	31,9	68,1	1078			24,9	75,1	2275		
Identidad nacional subjetiva										
Únicamente español	20,2	79,8	104	0,000	0,125	15,7	84,3	171	0,002	0,084
Más español que andaluz	12,7	87,3	63			13,9	86,1	166		
Tan español como andaluz	31,0	69,0	910			24,6	75,4	2161		
Más andaluz que español	37,0	63,0	181			24,9	75,1	292		
Únicamente andaluz	42,3	57,7	26			10,3	89,7	31		
Total	30,3	69,7	1284			23,3	76,7	2821		

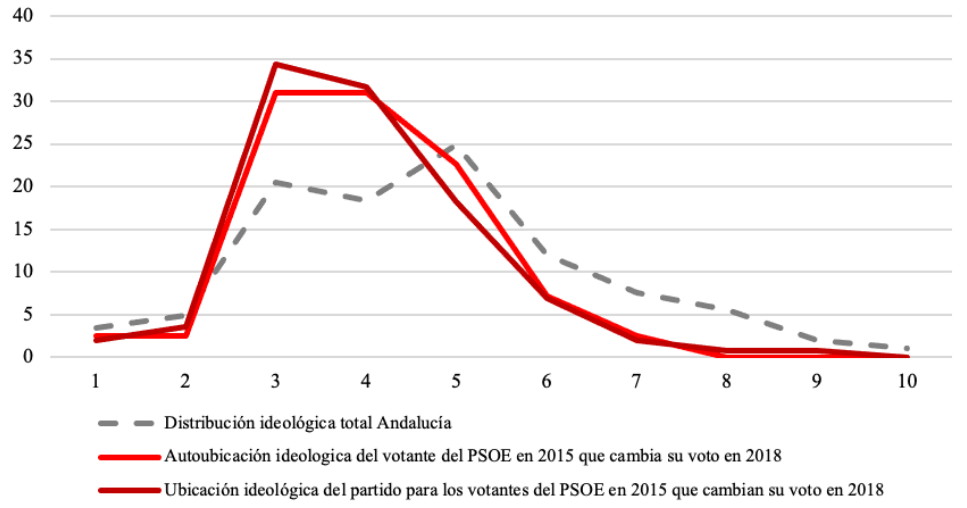
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CIS. Estudios nº 3079 y 3236.

Cabe destacar que en esta posición se ubican también la mayoría de los andaluces desde 1984, salvo entre los años 1996 y 2005 (Recuero, 2015). El posicionamiento medio predominante del total del electorado puede constituir uno de los factores explicativos principales de las victorias socialistas continuadas en Andalucía. Esto se debe a que una mayoría de la población de esta Comunidad Autónoma se ubica en torno a la 'izquierda' y 'centro-izquierda', lo que encaja con el ideario socialdemócrata del partido (Collado, 2017). Por su parte, el sentimiento nacionalista en Andalucía entre los votantes del PSOE manifiesta la preeminencia de una identidad dual en la mayoría de los electores, con una muy leve inclinación en los dos últimos comicios hacia la identidad

andaluza. Así, se identifica una distribución similar a la que se produce para el total del electorado de la región. El reducido grado de intensidad en la asociación existente entre sentimiento nacional y voto puede estar relacionado con una construcción de la identidad andaluza que no se encuentra asentada sobre un significado político, sino sobre un vínculo de pertenencia territorial-cultural (Coller, 2014 citado en Collado, 2017).

Atendiendo a las aportaciones del modelo de competencia espacial (Downs, 1957), los votantes, siguiendo un criterio racional, otorgarán su voto a la opción política más cercana a su propia ideología. En este sentido, resulta de interés observar qué ocurre con la ubicación ideológica del sector del electorado que votó al PSOE en 2015, pero decidió no hacerlo en 2018. Como se ilustra en el Gráfico 2, una mayoría de los votantes socialistas en los anteriores comicios que decide cambiar su voto sigue posicionándose entre los valores 3 y 5 de la escala. Asimismo, siguen identificando al partido en una posición ideológica sobre la escala prácticamente simétrica a la suya propia. De este modo, los resultados apuntan a que no se ha producido un cambio de base ideológica en el votante potencial del PSOE, que se mantiene ubicado en la izquierda y centro-izquierda. Este se encuentra caracterizado por un alto grado de fidelidad desde 1982, a pesar de los cambios políticos, sociales y económicos que hayan podido acontecer en la región.

Gráfico 2. Autoubicación ideológica y ubicación del PSOE en laescala ideológica según los votantes del partido en 2015 que cambian su voto en 2018 con respecto a la distribución ideológica del total del electorado andaluz en 2018 (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CIS. Estudio nº 3236.

A la vista de los resultados mostrados hasta el momento, cabe preguntarse si la pérdida progresiva de votantes en los últimos años puede deberse a determinados elementos del contexto, que han llegado a calar incluso en la confianza del sector más fiel del socialismo andaluz.

4.4. Los factores coyunturales y el retraso en la decisión del voto como elementos desfavorables para la fidelidad socialista en Andalucía

El seguimiento de la campaña electoral muestra asociación con respecto al voto al partido socialista, aunque muy limitada. Se identifica una diferencia en el patrón de comportamiento entre ambos comicios: si bien en 2015 la mayor parte de los electores socialistas no se mostraban interesados, en 2018 se encuentran sobrerrepresentados aquellos votantes que sí manifiestan interés en la campaña. Este cambio puede deberse a la profunda inestabilidad política que acompañó al último evento electoral. Cabe destacar la presencia por primera vez en la historia democrática andaluza de cinco fuerzas políticas ejerciendo un despliegue de herramientas mediáticas para captar la atención de un electorado cada vez más tendente a la volatilidad.

La circulación continua de información, en muchos casos incluso contradictoria y la inestabilidad lleva a otra de las grandes características del 'votante volátil': el retraso en el momento de la decisión del voto, cada vez más presente en la esfera política tanto regional como nacional. El papel de las redes sociales ha ido cobrando importancia en los últimos años, ya que se ha convertido en un mediador en tiempo real de la información política, cuyos beneficios han sabido aprovechar y potenciar partidos emergentes como Vox mediante el uso de símbolos y mensajes simples. En este sentido, el PSOE se presenta durante la campaña para las elecciones andaluzas de 2018 como una de las formaciones más inactivas en redes sociales de las cinco principales consideradas (Carrasco, Sánchez de la Nieta y Trelles, 2020; Donstrup, 2020).

La mayoría de sus electores ya tenían decidido el voto en ambos comicios antes del inicio de la campaña electoral, lo que encaja con el perfil de votante tradicional del partido que se ha referido en párrafos anteriores. Los votantes del PSOE que perciben eficacia política a través del voto se encuentran sobrerrepresentados con una diferencia porcentual casi idéntica. Sin embargo, la intensidad de la asociación entre ambas variables se reduce ligeramente en 2018. Este elemento justifica un mantenimiento de la participación prolongada en el tiempo y también una reiteración del voto sobre la opción que se considera más cercana o favorable ideológicamente, ya que se percibe que esta acción generará efectos.

En cuanto a las prioridades temáticas del nuevo Gobierno, en 2018 el principal problema que perciben una mayoría de los votantes del PSOE es la creación de empleo, seguido muy de cerca por la sanidad, encontrándose ambos

problemas públicos sobrerrepresentados. Los resultados obtenidos apuntan a que este sector del electorado aún concede una importancia muy notable a la cobertura de necesidades básicas, lo que guarda relación con una preeminencia de los valores materialistas sobre el postmaterialismo. Los efectos negativos de la crisis económica de 2008, así como un desarrollo sobre el territorio nacional a distintas velocidades con consecuencias especialmente agudas para Andalucía en ambos casos, ha dado lugar a una limitación de la conciencia posmaterialista en la región (Fernández, 2010; Collado, 2017).

Tabla IV. Relación entre factores contextuales relativos a la campaña electoral y voto al PSOE en elecciones autonómicas andaluzas de 2015 y 2018 (%)

FACTORES CONTEXTUALES	**VOTO PSOE AND. 2015**					**VOTOPSOE AND. 2018**				
	SÍ	**NO**	**N (100)**	χ^2	**V de Cr**	**SÍ**	**NO**	**N (100)**	χ^2	**V de Cr**
Ubicación del PSOE en la escala ideológica										
Extrema izquierda	27,9	72,1	68			19,2	80,8	235		
Izquierda	37,0	63,0	603	0,000	0,161	28,6	71,4	1302	0,000	0,127
Centro	23,3	76,7	279			17,8	82,2	565		
Derecha	19,4	80,6	72			13,4	86,6	89		
Extrema derecha	0,0	100	9			28,0	72,0	26		
Total	31,1	68,9	1031			24,2	75,8	2217		
Interés en la campaña electoral										
Interesados	27,1	72,9	693			24,6	75,4	1618		
No interesados	34,0	66,0	480	0,012	0,073	20,0	80,0	975	0,011	0,054
Total	29,9	70,1	1173			21,7	78,3	2593		
Momento de decisión del voto										
Antes de la campaña	43,8	56,3	688			37,7	62,3	1444		
Durante la campaña	30,3	69,7	297	0,000	0,126	22,5	77,5	677	0,000	0,152
Total	39,7	60,3	985			32,8	67,2	2121		

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CIS. Estudios nº 3079 y 3236.

Con respecto a las preferencias de la ciudadanía sobre la organización territorial del Estado encontramos un grado de asociación más fuerte entre esta variable y el voto al PSOE en 2018 que en los comicios anteriores. Los votantes de

la formación se muestran defensores del Estado autonómico, con una holgada diferencia con respecto a los electores socialistas que apuestan por el centralismo. Cabe recordar que las elecciones andaluzas se desarrollan en un contexto de controversia en el debate público por la crisis territorial en Cataluña. Sin embargo, la defensa de este modelo estatal por parte de los andaluces se encuentra arraigada sobre una predominancia de la identidad dual con respecto a España y a su "particular acceso a la autonomía y por su amplia trayectoria de gobiernos de izquierda" (Navarro, Ruiz y Ferri, 2017: 58).

Tabla V. Relación entre otros factores contextuales y voto al PSOE en elecciones autonómicas andaluzas de 2015 y 2018 (%)

	VOTO PSOE AND. 2015					**VOTO PSOE AND. 2018**				
	SÍ	**NO**	**N (100)**	χ^2	**V de Cr**	**SÍ**	**NO**	**N (100)**	χ^2	**V de Cr**
Autoeficacia política										
De acuerdo	35,0	65,0	339	0,000	0,177	26,3	73,7	733	0,000	0,138
En desacuerdo	16,8	83,2	891			13,3	86,7	2014		
Total	30,0	70,0	1230			22,7	77,3	2747		
Tema más importante para el nuevo Gobierno										
Educación	28,6	71,4	203	0,620	0,045	17,8	82,2	549	0,000	0,084
Sanidad	33,0	67,0	179			24,0	76,0	751		
Vivienda	26,7	73,3	45			13,0	87,0	74		
Empleo	30,3	69,7	837			26,6	73,4	1084		
Otros	20,0	80,0	30			18,9	81,1	433		
Total	30,1	69,9	1291			22,8	77,2	2891		
Preferencia de organización territorial del Estado en España										
E. centralizado	18,4	81,6	315	0,000	0,151	8,2	91,8	549	0,000	0,210
E. autonómico	34,1	65,9	891			28,2	71,8	1700		
Total	30,0	70,0	1206			23,3	76,7	2249		
Razón principal que le ha llevado a votar esa opción política										

	VOTO PSOE AND. 2015					VOTO PSOE AND. 2018				
	SÍ	**NO**	**N (100)**	χ^2	**V de Cr**	**SÍ**	**NO**	**N (100)**	χ^2	**V de Cr**
V. prospectivo	65,6	34,4	183	0,000	0,248	53,4	46,6	339	0,000	0,228
V. ideológico	32,4	67,6	321			27,7	72,3	581		
V. tradicional	47,5	52,5	61			17,0	83,0	100		
V. retrospectivo	39,4	60,6	330			39,1	60,9	496		
Total	42,8	57,2	895			36,5	63,5	1516		
Valoración de la líder del PSOE (Susana Díaz)										
Muy mal	1,3	98,7	157	0,000	0,645	2,7	97,3	658	0,000	0,585
Mal	2,2	97,8	270			8,3	91,7	696		
Bien	34,3	65,7	469			42,2	57,8	592		
Muy bien	85,6	14,4	229			74,8	25,2	282		
No conoce	15,0	85,0	60			6,3	93,7	79		
Total	31,6	68,4	1185			23,5	76,5	2307		
Valoración del líder de la oposición, PP (Juan Manuel Moreno)										
Muy mal	35,4	64,6	192	0,000	0,191	36,9	63,1	434	0,000	0,268
Mal	31,3	68,7	233			30,3	69,7	445		
Bien	19,3	80,7	223			7,9	92,1	492		
Muy bien	6,8	93,2	59			2,0	98,0	150		
No conoce	37,8	62,2	445			24,6	75,4	784		
Total	30,9	69,1	1152			23,0	77,0	2269		

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CIS. Estudios nº 3079 y 3236.

La razón principal que motiva el voto a la formación en ambos comicios corresponde a la categoría "voto prospectivo" que se ha construido a partir de la opción "es la fuerza que mejor defiende los intereses de Andalucía" con una holgada sobrerrepresentación. Sin embargo, pese a la preeminencia del "voto tradicional" en 2015, esta categoría pierde fuerza en 2018 y la adquiere el "voto retrospectivo". Por último, la valoración de los líderes políticos presenta la mayor intensidad en la asociación de todas las variables observadas, especialmente en el caso de Susana Díaz. Los votantes del PSOE en ambos comicios se concentran en las mejores valoraciones a la líder del partido, mientras que otorgan una puntuación muy negativa al líder de la oposición. Asimismo, lla-

ma la atención el alto porcentaje de desconocimiento por parte de los electores socialistas sobre el candidato del PP, aunque esto se reduce en 2018.

4.5. Análisis del voto al PSOE en 2015 y 2018 a través de un modelo de regresión logística binaria

El modelo de regresión logística binaria ofrece como resultado el peso que cada variable independiente ejerce para diferenciar entre los votantes del PSOE y los que deciden no votar a este partido. A partir del análisis del perfil sociodemográfico que se ha realizado anteriormente, se han introducido el nivel de estudios y la edad, pues eran las que mostraban un mayor valor de asociación. Atendiendo al principio de parsimonia, otras variables que han mostrado asociación en el análisis bivariado pero no resultan significativas en el modelo para la explicación del fenómeno se han excluido.

La variable edad presenta una relación positiva significativa en 2018, lo que apunta a una mayor probabilidad de voto a la formación entre los electores de edad más avanzada mientras que no manifiesta significación en 2015. Existe una concentración de electores del PSOE entre los mayores de cincuenta años, que se agudiza aún más entre los mayores de sesenta y cinco. La influencia negativa de la distancia ideológica en ambos comicios, en consonancia con los supuestos del modelo de competencia espacial, refleja que cuanto más cercano identifican los ciudadanos el partido a su propia ubicación ideológica, más probabilidad habrá de que depositen la confianza sobre este en las urnas.

La preferencia sobre el modelo de organización territorial del Estado solo adquiere significación en 2018 e indica una influencia positiva, es decir, una mayor probabilidad de voto al PSOE entre aquellos que son partidarios del modelo autonómico o federal. Cabe recordar que los últimos comicios andaluces se celebraron en un contexto de debate público sobre la organización territorial del Estado, altamente influenciado por las demandas independentistas en Cataluña.

En cuanto a los principales motivos[4] de voto al partido se han introducido "voto prospectivo", "voto ideológico" y "voto retrospectivo", tomando como referencia la categoría "voto tradicional". La primera categoría se mantiene significativa en ambos comicios, al igual que el "voto ideológico" por lo que se mantendría una probabilidad mayor de voto a la formación socialista en los ciudadanos que identifican este partido como el que mejor defiende las ideas e intereses de gente como él. El "voto retrospectivo" ("por su actuación política durante los últimos tres años o es la fuerza política más capacitada para gobernar Andalucía") solo se presenta significativo en 2018. En este año, con

4 Las variables se han introducido como *dummies* debido a que el estudio nº3236 del CIS no contiene información sobre las variables clásicas para la medición de estos conceptos.

respecto al "voto tradicional", el "voto retrospectivo" aumenta la probabilidad de voto al PSOE en un valor de 2,5 puntos.

Tabla VI. Coeficientes de regresión logística binaria para la variable voto al PSOE en las elecciones al Parlamento de Andalucía de 2015 y 2018

	VOTO PSOE AND. 2015			**VOTO PSOE AND. 2018**		
	B	**E.T**	**Exp(B)**	**B**	**E.T**	**Exp(B)**
Ref. Estudios superiores						
Estudios básicos	-0,119	0,622	0,888	0,217	0,628	1,242
Estudios medios	0,179	0,416	1,196	0,410	0,310	1,506
Edad	0,013	0,013	1,013	0,017**	0,008	1,017
Distancia ideológica	-0,663***	0,147	0,516	-0,426***	0,077	0,653
Org. territorial del Estado	0,629	0,427	1,876	1,260***	0,325	3,525
Ref. Voto tradicional						
Voto prospectivo	2,050***	0,506	7,768	2,789***	0,301	16,273
Voto ideológico	1,150***	0,432	3,158	2,519***	0,289	12,419
Voto retrospectivo	0,813	0,536	2,254	0,923***	0,408	2,516
Valoración líder del partido (Susana Díaz)	0,867***	0,120	2,381	0,670***	0,053	1,954
Valoración líder de la oposición (Juan Manuel Moreno)	-0,188**	0,086	0,829	-0,408***	0,050	0,665
Constante	-6,573***	1,088	0,001	-5,449***	0,602	0,004
-2 log de verosimilitud		229,312			590,643	
R^2 de Cox y Snell		0,502			0,465	
R^2 de Nagelkerke		0,680			0,702	
*p≤0,1; **p≤0,05; ***p≤0,01						

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CIS. Estudios nº 3079 (N=846) y nº 3236 (N=1286).

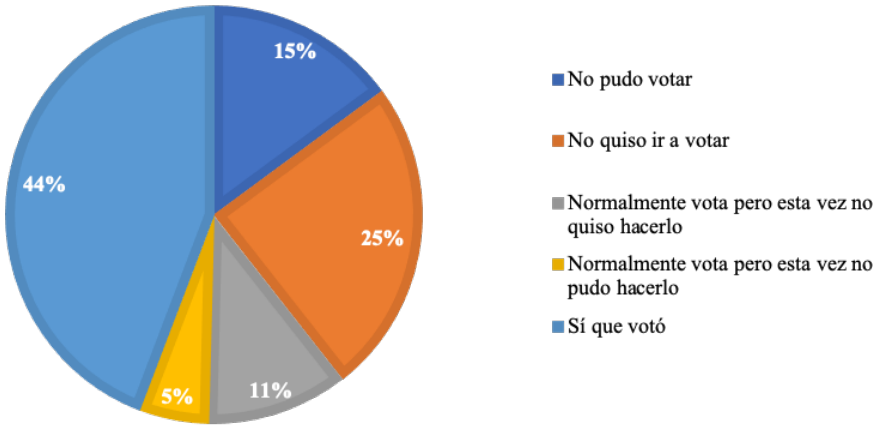
La influencia positiva que presenta Susana Díaz implica que cuanto mejor sea la valoración otorgada a la líder de la formación, más probabilidad habrá de votar al partido, aunque su incidencia se reduce en 2018 con respecto a 2015. Por el contrario, la calificación otorgada a Juan Manuel Moreno refleja una incidencia negativa, por lo que a medida que mejore su valoración será menos probable votar al PSOE y se incrementa su valor en los últimos comicios con respecto a los anteriores.

4.6. El votante socialista fugado: ¿qué motiva el cambio de voto al PSOE en las elecciones al Parlamento andaluz de 2018?

El cuadro de flujos de voto que se ha presentado previamente muestra un alto porcentaje de votantes del PSOE en los comicios de 2015 que deciden no ejercer su derecho a voto en las elecciones de 2018. A pesar de que la muestra resultante del estudio escogido es limitada para analizar este grupo de electores, se ha realizado un acercamiento a los motivos que pueden encontrarse tras la abstención socialista. Este análisis se debea la repercusión que tiene tanto para los intereses del partido como para la configuración del Gobierno autonómico.

Tal y como se ha expuesto en las páginas anteriores, el cambio de voto a esta formación no parece deberse a una alteración en la ubicación ideológica de sus votantes. En el Gráfico 3 se observa un alto porcentaje de exvotantes socialistas que afirman "no haber querido votar" en las últimas elecciones autonómicas. No obstante, al valorar la formación política por la que habrían optado de haber decidido votar, se identifica que sigue existiendo una preferencia latente por el PSOE, con una amplia diferencia con respecto a otras alternativas.

Gráfico 3. Participación electoral de los votantes del PSOE en las elecciones al Parlamento de Andalucía de 2015 que decidieron cambiar su voto en 2018 (%)



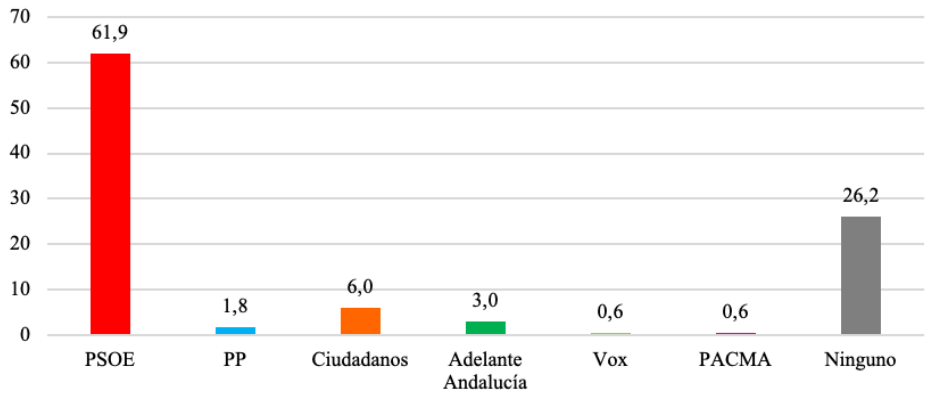
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CIS. Estudio nº3236. N=335.

Ciudadanos se presenta, al igual que ocurría con la observación del trasvase de votos, como su principal competidor aunque se mantiene a una notable distancia de casi 56 puntos porcentuales. El mayor porcentaje corresponde a los que a pesar de haber ido a votar no habrían dirigido su apoyo hacia ninguna formación política. Estos resultados reflejan una situación llamativa: existe un porcentaje notable de electores que votaron al PSOE en 2015 y que habrían vuelto a hacerlo si hubieran acudido a las urnas, pero decidieron no asistir

(61,9%). Por tanto, cabe preguntarse qué razones alega este sector de votantes cambiantes para haberse inclinado por la abstención en diciembre de 2018.

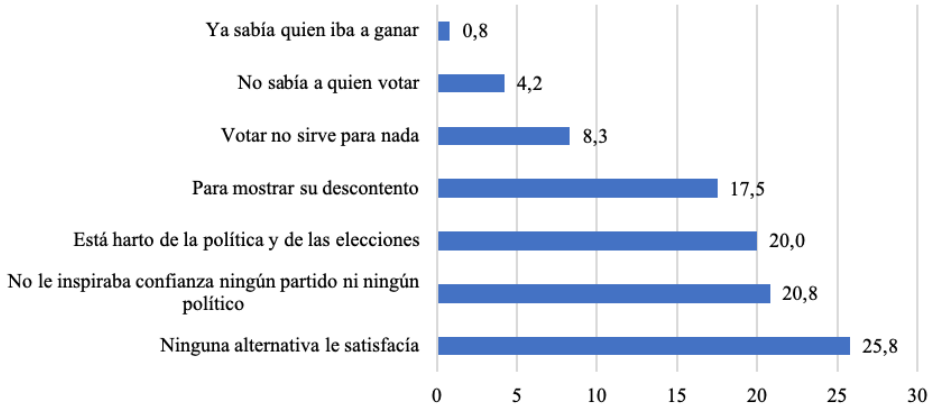
Con una amplia mayoría, la insatisfacción ante las posibles alternativas partidistas es el motivo que más se manifiesta en este votante abstencionista, seguido por la desconfianza hacia los partidos y los políticos. Ambos argumentos, así como una disminución de la participación electoral creciente son expresiones propias del contexto de crisis democrática y déficit de confianza política por parte de los ciudadanos (Fernández, 2016).

Gráfico 4. Intención de voto de los electores que votaron al PSOE en las elecciones al Parlamento de Andalucía en 2015 y no pudieron o no quisieron votar en 2018 (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CIS. Estudio nº3236. N=168.

Gráfico 5. Principal razón que impulsó a no votar a los electores del PSOE en 2015 que decidieron no participar en las elecciones al Parlamento de Andalucía de 2018 (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CIS. Estudio nº3236. N=120.

El descenso en el grado de interés por la política andaluza, así como el incremento de sentimientos negativos como la desconfianza hacia esta, han sido reflejados en el último EGOPA[5] (CADPEA, 2018), lo que manifiesta una tendencia a la desafección política en los electores que puede dar lugar a la desmovilización, con consecuencias electorales como las producidas en los comicios autonómicos andaluces de 2018.

Con el objetivo de completar el análisis, se ha realizado un último modelo de regresión, empleando como variable dependiente el concepto "cambio de voto al PSOE en 2018" (PSOE fiel=0; PSOE cambia=1), con el objetivo de apuntar algunas tendencias explicativas del comportamiento de este sector del electorado. No obstante, se debe tener en cuenta que en este concepto se incluyen tanto los electores abstencionistas como los que han decidido depositar su confianza en otra formación política. El modelo propuesto presenta un valor de Nagelkerke de 0,62. En primer lugar se ha considerado el momento de la decisión del voto, del que se extrae una influencia positiva. Este coeficiente indica una mayor probabilidad de cambiar el voto a la formación entre aquellos que decidieron la dirección de su participación durante la campaña, lo que se corresponde con el perfil de votante volátil que se ha referido en el marco teórico.

Con respecto a la distancia ideológica, el valor positivo refleja una mayor probabilidad de que se decida cambiar el voto entre los electores que más lejano identifican el partido con respecto a su propia ubicación ideológica. No obstante, como se indica en el Gráfico 2, los votantes del PSOE que deciden cambiar su voto en 2018 siguen situándose mayoritariamente entre los valores 3 y 5 de la escala y ubican al partido entre las mismas posiciones, por lo que el cambio no parece deberse a una transformación en las preferencias ideológicas del electorado potencial del partido.

Considerando esta cuestión, resulta de interés observar la valoración de los líderes políticos como elemento coyuntural. Además de la puntuación de Susana Díaz, siguiendo los resultados obtenidos sobre trasvase de votos entre formaciones se han introducido las valoraciones recibidas por los líderes de los principales partidos competidores a izquierda (Adelante Andalucía) y derecha (Ciudadanos) con el PSOE. Así, se observa que a medida que se reduce la puntuación obtenida por la líder socialista, el voto a su partido es menos probable. La valoración del representante de Ciudadanos manifiesta una influencia positiva, por lo que existe mayor probabilidad de cambio de voto a medida que mejora la calificación recibida por Juan Marín. La fidelidad presenta una influencia negativa, por lo que entre los electores que habitualmente optan siempre por la misma alternativa política se mantiene la tendencia de apoyo al partido.

5 Estudio General de Opinión Pública de Andalucía de invierno de 2018 realizado por el Centro de Documentación Política y Electoral de Andalucía (CADPEA).

Este resultado apunta a un mantenimiento por parte de la formación de un sector fijo de votantes fieles basado en la permanencia del voto tradicional.

Tabla VII. Coeficientes de regresión logística binaria para cambio de voto al PSOE en las elecciones autonómicas andaluzas de 2018 con respecto a 2015

	CAMBIO DE VOTO PSOE AND. 2015-2018		
	B	**E.T**	**Exp(B)**
Momento de decisión del voto	0,012*	0,413	1,012
Distancia ideológica	0,516***	0,142	1,675
Valoración del líder del partido (Susana Díaz)	-0,648***	0,102	0,523
Valoración del líder de Ciudadanos (Juan Marín)	0,365***	0,096	1,441
Valoración del líder de Adelante Andalucía (Teresa Rodríguez)	0,113	0,084	1,119
Fidelidad en el voto	-2,046***	0,396	0,129
Seguimiento de campaña a través de Internet	-0,276	0,393	0,759
Edad	-0,028*	0,015	0,972
Constante	2,732**	1,104	15,366
-2 log de verosimilitud		189,233	
R^2 de Cox y Snell		0,438	
R^2 de Nagelkerke		0,627	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CIS. Estudio nº3236. N=305.

El seguimiento de la campaña electoral a través de internet no se muestra significativo, lo que puede relacionarse con una menor actividad digital por parte de la formación que la de otros partidos como se ha indicado previamente y también por la edad media de la mayor parte de sus votantes, lo que puede incidir en una menor utilización de internet como fuente de información política. Finalmente, se encuentra una mayor probabilidad de cambiar el voto entre los electores más jóvenes, lo que también se corresponde con su mayor tendencia a optar por formaciones políticas nuevas. Asimismo, cabe destacar que el perfil del votante socialista tradicional es más frecuente entre las edades más avanzadas.

5. Conclusiones

El PSOE ha ocupado el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía sin alternancia desde sus primeros comicios, pero ha experimentado una pérdida progresiva de apoyos a partir del año 2008, culminando con el cese del Gobierno socialista a la luz de unos resultados electorales favorables al bloque de la derecha en las últimas elecciones al Parlamento andaluz. Por ello, el presente informe se proponía analizar los factores explicativos de estabilidad y cambio de voto al PSOE entre los comicios autonómicos de 2015 y 2018.

El análisis de los flujos de voto producidos entre los dos eventos electorales observados, muestran un trasvase de voto socialista dirigido hacia sus principales competidores a izquierda y derecha del espectro ideológico, encarnados por Adelante Andalucía y Ciudadanos respectivamente. Sin embargo, el sector más llamativo es el de aquellos andaluces que, si bien depositaron su confianza en el PSOE en 2015, decidieron no acudir a las urnas en 2018, ya que registra la cifra de abstención con respecto a los anteriores comicios más alta de todas las formaciones que obtienen representación en el Parlamento autonómico. El siguiente valor porcentual abstencionista más elevado corresponde a Podemos, lo que apunta a una desmovilización aguda del bloque de la izquierda en el plano andaluz que favorece la constitución final de Gobierno por parte del bloque opositor.

La exploración mediante análisis bivariado ha permitido corroborar el carácter limitado del modelo sociológico para explicar el comportamiento electoral. La observación comparada del perfil sociodemográfico del votante fiel del PSOE en ambos comicios no manifiesta diferencias notables entre 2015 y 2018. La edad y el nivel de estudios se mantienen como las variables con un mayor grado de asociación con respecto al voto. Se encuentran sobrerrepresentadas las mujeres, los niveles de estudios básicos y medios y los mayores de sesenta y cinco años, aunque también es elevada la frecuencia de voto al PSOE en los electores cuya edad se encuentra a partir de los cincuenta años. Asimismo, aunque con un menor grado de asociación, el voto al PSOE es más frecuente entre los electores católicos, de clase obrera, pensionistas o trabajadoras domésticas no remuneradas y residentes en municipios de tamaño pequeño o mediano, propios del mundo rural más que en las grandes ciudades.

La abstención registrada por la formación en los comicios de 2018 sugiere cuestionar si se ha producido un cambio en las preferencias relativas a los valores políticos del electorado socialista andaluz en el periodo entre elecciones observado. En este bloque, se mantiene una preeminencia de la identidad dual clásica en Andalucía, que responde a un sentimiento identitario basado en un vínculo de pertenencia territorial-cultural, sin alcanzar un significado político.

No obstante, entre los votantes del PSOE en ambos comicios se aprecia una inclinación leve hacia la identidad andaluza en contraposición a la española.

La ubicación en la escala ideológica se muestra como la variable más influyente en la determinación del voto, concentrándose la amplia mayoría de los votantes socialistas en las posiciones de izquierda (3,4) y centro (5,6), lo que coindice con la posición ideológica media del total del electorado andaluz. La ubicación en la escala ideológica del PSOE por parte de sus votantes en los dos eventos electorales observados concurre con estas posiciones, lo que siguiendo los supuestos del modelo de competencia espacial debería traducirse en una reiteración del voto a la formación. La distancia ideológica mínima entre electores cambiantes y partido pone de manifiesto que el cambio de voto en los últimos comicios andaluces hacia otras formaciones y, con especial interés, hacia la abstención, no se debe a una alteración generalizada en las preferencias ideológicas de la ciudadanía y tampoco a una percepción de desplazamiento ideológico estratégico del partido.

La valoración positiva de la líder del PSOE se presenta como una de las variables más explicativas del voto a la formación aunque pierde algo de intensidad en los comicios de 2018. La valoración negativa del líder de la oposición también favorece la probabilidad de voto al PSOE, aunque con un impacto más limitado. La preferencia por el Estado autonómico adquiere una fuerza explicativa relevante en las últimas elecciones andaluzas para favorecer el voto al PSOE a diferencia de 2015, lo que puede entenderse si se considera el contexto de debate sobre la organización territorial del Estado y la "cuestión catalana" vigente durante la campaña electoral. En cuanto a los principales motivos de voto al partido, se identifica una permanencia de la incidencia positiva de la categoría "voto ideológico" en ambos comicios con respecto al "voto tradicional", aunque es el "voto prospectivo" ("es la fuerza política que mejor defiende los intereses de Andalucía") el que presenta una mayor influencia.

Ante una permanencia de las preferencias ideológicas, cabe considerar la incidencia de algunos elementos coyunturales para explicar el cambio de voto. El clima de desconfianza y desafección política latente en el electorado andaluz que ya expuso el EGOPA de invierno de 2018, también se manifiesta en los resultados del estudio postelectoral del CIS para las últimas elecciones de Andalucía. Este contexto favorece el retraso en la decisión del voto, lo que perjudica a partidos tradicionales como el PSOE. En este caso, existe un sector de votantes que habrían apoyado a la formación socialista si hubieran acudido a los colegios electorales, pero decidieron abstenerse.

Atendiendo al principio de coherencia ideológica, el cambio de voto será más probable cuanto más lejano identifiquen los votantes al partido con respecto a su propia ubicación en el eje izquierda-derecha. En cuanto a la valoración de líderes políticos la puntuación negativa de la líder del PSOE aumenta la

probabilidad de cambio de voto en mayor medida que la percepción positiva del líder de Ciudadanos, lo que puede dar lugar a un abandono del apoyo a la formación que se dirija a la abstención. Cabe destacar que la pertenencia al sector del electorado que reconoce votar siempre por el mismo partido y que se encuentra representada en mayor medida por los electores de más edad, reduce la probabilidad de cambiar el voto en las últimas elecciones.

6. Agradecimiento

La autora agradece al profesor José Manuel Trujillo Cerezo, del Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla, su orientación, dedicación y valiosos comentarios, sin los que este trabajo no habría sido posible.

7. Referencias bibliográficas

Aguiar, Fernando y Espinosa de los Monteros, Elena (2011). "Identidad andaluza y realidad nacional". *Informes y documentos de trabajo del IESA* (en línea) http://hdl.handle.net/10261/37003, último acceso 27 de abril de 2020.

Anduiza, Eva y Bosch, Agustí (2012). *Comportamiento político y electoral*. Barcelona: Ariel.

Anduiza, Eva; Crespo, Ismael y Méndez, Mónica (2009). *Metodología de la Ciencia Política*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

CADPEA (2018). *Estudio General de Opinión Pública de Andalucía Invierno 2018*. Granada: Centro de Análisis de Documentación Política y Electoral de Andalucía.

Carrasco, Rafael; Sánchez de la Nieta, Miguel Ángel y Trelles, Alicia (2020). "Las elecciones al parlamento andaluz de 2018 en Instagram: partidos políticos, periodismo profesional y memes". *Revista Mediterránea de Comunicación*, 11(1): 75-85.

Castón, Pedro (1993). "Valores, política y religión en Andalucía". *Gaceta de Antropología*, 10: 1-17.

Collado, Francisco (2017). "El carácter andaluz durante cuatro décadas de democracia: identidades territoriales y culturas políticas". *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, 52(4): 211-234.

Cordero, Guillem; Fernández, Carlos y Rama, José (2019). "La oferta partidista en Andalucía (1982-2015). Competición sin alternancia". En: B. Gómez, L. Cabeza y S. Alonso (eds.),*En busca del poder territorial: cuatro décadas*

de elecciones autonómicas en España. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 31-54.

Crespo, Ismael y Garrido, Ángel (2019). "Las campañas electorales: interés, seguimiento y participación política". En: N. Lagares, C. Ortega y P. Oñate (eds.), *Las elecciones autonómicas de 2015 y 2016*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 99-128.

Donstrup, Mayte (2020). "Propaganda en redes sociales: análisis de contenido en Twitter durante la campaña electoral andaluza". *Obra Digital*, 17: 63-76.

Fernández, Félix (2016). "Medir la calidad democrática desde la Sociología". *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 11: 172-179.

Fernández, Mercedes (2010). "Valores y creencias en el proceso de modernización". *Papers*,95(4): 1031-1051.

García-Escudero, Piedad (2019). "Balance de la moción de censura constructiva en un Parlamento fragmentado". *Teoría y Realidad Constitucional*, 44: 101-136.

Knutsen, Oddbjorn (2013). "Structural Determinants of Party Choice: The Changing Impact of Socio-Structure Variables on Party Choice in Comparative Perspective".En: W.C.Müllery M. Narud (eds.), *Party Governance and Party Democracy*. Nueva York: Springer Science+Business Media, 175-203.

Lago, Ignacio y Martínez i Coma, Ferrán (2013). "Apuntes sobre el estudio del comportamiento electoral en España". *Revista de Estudios Políticos*, 161: 69-91.

Lipset, Seymour Martin y Rokkan Stein (1967). "Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales". En: A. Batlle (ed.), *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel.

López-Roldán, Pedro y Fachelli, Sandra (2015)."Preparación de los datos para el análisis". En:P. López-Roldán y S. Fachelli (eds.), *Metodología de la Investigación Social Cuantitativa*. Bellaterra: UniversitatAutònomade Barcelona.

Montabes, Juan (1996). "La concurrencia electoral en Andalucía". *Revista de Estudios Regionales*, 44: 353-370.

Navarro, Luis; Ruiz, Antonia María y Ferri, Elena (2017). "La organización territorial española en crisis. Análisis del pensamiento político de las élites locales y regionales en los partidos de ámbito estatal de izquierda". *Revista Española de Sociología*, 26(1): 53-68.

Ortega, Carmen y Montabes, Juan (2011). "Identificación partidista y voto: las elecciones autonómicas en Andalucía (2004-2008)". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 134: 27-54.

Ortega, Carmen; Trujillo, José Manuel y García, Giselle (2011). "Democracia, tamaño de hábitat y participación electoral: un estudio de las elecciones en Andalucía, 1999-2011". *Revista Española de Ciencia Política*, 27: 69-90.

Recuero, Fátima (2015). "El modelo ideológico del voto en Andalucía: ¿sigue vigente tras las elecciones de 2015 con la aparición de nuevos partidos políticos?". En:E. González,A. García,J. García y L. Iglesias (eds.), *Mundos emergentes: cambios, conflictos y expectativas*. Toledo: ACMS.

Rivera, José Manuel; Mo, Diego y Colomé, Gabriel (2019). "Las identidades nacionales y el voto". En: N. Lagares, C. Ortega y P. Oñate (eds.), *Las elecciones autonómicas de 2015 y 2016*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Sánchez, Leonardo y Berzosa, Jorge (2016). "Líderes autonómicos y voto en las comunidades autónomas bipartidistas (2007-2011)". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 154: 137-160.

Trujillo, José Manuel y Montabes, Juan (2019). "Las elecciones autonómicas andaluzas de 2018: un resultado electoral imprevisto de consecuencias políticas innovadoras en la gobernabilidad". *Más Poder Local*, 37: 44-53.

Sanz, Alberto (2008). "La escisión vertical del voto en la competencia electoral multinivel". *Revista Española de Ciencia Política*, 19: 169-198.

8. Anexo. Proceso de operacionalización de las variables consideradas en el estudio

Tabla VIII. Proceso de operacionalización de las variables dependientes seleccionadas

Variable inicial	**Nivel de medida inicial**		**Nueva variable**	**Nivel de medida tras la recodificación**
Recuerdo de voto en las elecciones autonómicas de Andalucía de 2018 (RVAUTO18)	1. PSOE 2. PP 3. Ciudadanos 4. Adelante Andalucía 8. VOX 9. PACMA	77. Voto nulo 95. Otro partido 96. En blanco 97. No votó 99. N.C.	Recuerdo de voto al PSOE en elecciones autonómicas 2018 (RVAUTO18_R)	0. No 1. Sí
Recuerdo de voto en las elecciones autonómicas de Andalucía de 2015 (RVAUTO15)	1. PSOE 2. PP 3. Podemos 4. Ciudadanos 5. IU 6. UPyD 30. Otro partido	33. PA 34. PACMA 77. Voto nulo 95. En blanco 96. No votó 98.N.R. 99. N.C.	Recuerdo de voto al PSOE en elecciones autonómicas 2015 (RVAUTO15_R)	0. No 1. Sí
Cambio de voto en elecciones autonómicas de 2018 (CAMBIOPS18)			Variable de nueva creación (CAMBIOPS18)	0. PS fiel 1. PS cambia

Fuente: Elaboración propia.

Tabla IX. Proceso de operacionalización de las variables independientes seleccionadas: valores políticos

Variable inicial	**Nivel de medida inicial**		**Nueva variable**	**Nivel de medida tras la recodificación**
Escala de autoubicación ideológica (2015: P35; 2018: P30)	Escala 1-10		2015: P35_R 2018: P30_R	1. Extrema izquierda (1,2) 2. Izquierda (3,4) 3. Centro (5,6) 4. Derecha (7,8) 5. Extrema derecha (9,10)
Sentimiento nacionalista de Andalucía (2015: P29; 2018: P24)	1. Únicamente español/a 2. Más español/a que andaluz/a 3. Tan español/a como andaluz/a 4. Más andaluz/a que español/a 5. Únicamente andaluz	8. N.S. 9. N.C.	No se ha recodificado	1. Se siente únicamente español/a 2. Se siente más español/a que andaluz/a 3. Se siente tan español/a como andaluz/a 4. Se siente más andaluz/a que español/a 5. Se siente únicamente andaluz

Fuente: Elaboración propia.

Tabla X. Proceso de operacionalización de las variables sociodemográficas analizadas

Variable inicial	**Nivel de medida inicial**		**Nueva variable**	**Nivel de medida tras la recodificación**
Sexo (2015: P39; 2018: P33)	1. Hombre 2. Mujer 9. N.C	5. F.P 6. Superiores 7. Otros 9. N.C.	2015: P39_R 2018: P33_R	0. Hombre 1. Mujer
Nivel de estudios (ESTUDIOS)	1. Sin estudios 2. Primaria 3. Secundaria 1ª etapa 4. Secundaria 2ª etapa		ESTUDIOS_R	1. Sin estudios 2. Primaria 3. Secundaria 4. F.P 5. Superiores

Variable inicial	Nivel de medida inicial		Nueva variable	Nivel de medida tras la recodificación
Edad (2015: P40; 2018: P34)	Escala de valores		EDAD_R	1. Menos de 30 años 2. De 30 a 49 años 3. De 50 a 64 años 4. Más de 65 años
Estatus socioeconómico (ESTATUS)	1. Clase alta/ media-alta 2. Nuevas clases medias 3. Viejas clases medias 4. Obreros/as cualificados/as 5. Obreros/as no cualificados/as 9. N.C		No se ha recodificado	1. Clase alta/ media-alta 2. Nuevas clases medias 3. Viejas clases medias 4. Obreros/as cualificados/as 5. Obreros/as no cualificados/as
Religiosidad (2015: P45; 2018: P38)	1. Católico 2. Creyente de otra religión 3. No creyente 4. Ateo/a 9. N.C.		2015: P45_R 2018: P38_R	0. Católico 1. Creyente de otra religión 2. No creyente
Situación laboral (2015: P48; 2018: P40)	1. Trabaja 2. Jubilado o pensionista 3. Pensionista 4. Parado/a y ha trabajado antes 5. Parado/a y busca su primer empleo	6. Estudiante 7. T.D.N.R 8. Otra situación 9. N.C.	2015: P48_R 2018: P40_R	0. Trabaja 1. Pensionista 2. Parado 3. Estudiante 4. Trabajo doméstico no remunerado
Tamaño del municipio (TAMUNI)	1. Menos o igual a 2.000 habitantes 2. 2.001 a 10.000 habitantes 3. 10.001 a 50.000 habitantes 4. 50.001 a 100.000 habitantes 5. 100.001 a 400.000 habitantes 6. 400.001 a 1.000.000 habitantes		No se ha recodificado	1. Menos o igual a 2.000 habitantes 2. 2.001 a 10.000 habitantes 3. 10.001 a 50.000 habitantes 4. 50.001 a 100.000 habitantes 5. 100.001 a 400.000 habitantes 6. 400.001 a 1.000.000 habitantes

Fuente: Elaboración propia.

Tabla XI. Proceso de operacionalización de las variables independientes seleccionadas: factores contextuales de campaña electoral

Variable inicial	**Nivel de medida inicial**		**Nueva variable**	**Nivel de medida tras la recodificación**
Ubicación de principales partidos en la escala ideológica (2015: P26; 2018: P31)	Escala 1-10 98. N.S 99. N.C		2015: P26_R 2018: P31_R	1. Extrema izquierda (1,2) 2. Izquierda (3,4) 3. Centro (5,6) 4. Derecha (7,8) 5. Extrema derecha (9,10)
Distancia ideológica	Escala 1-10		2015: P3601-P35= IDPSOE_R 2018: P3101-P30= IDPSOE_R	0. Mínimo valor 9. Máximo valor
Interés en la campaña electoral (2015: P10; 2018: P1)	1. Con mucho interés 2. Con bastante interés 3. Ni con mucho ni con poco interés	4. Con poco interés 5. Con ningún interés 9. N.C.	2015: P10_R 2018: P1_R	0. Interesados 1. No interesados
Momento de la decisión del voto (2015: P20; 2018: P12)	1. Lo tenía decidido desde hace bastante tiempo 2. Lo decidió durante la primera semana de la campaña electoral 3. Lo decidió durante la última semana de la campaña electoral 4. Lo decidió el mismo día de las elecciones 9. N.C.		2015: P20_R 2018: P12_R	0. Tenía decidido voto antes de la campaña 1. Decide su voto durante la campaña

Fuente: Elaboración propia.

Tabla XII. Proceso de operacionalización variables independientes: otros factores contextuales (I)

Variable inicial	**Nivel de medida inicial**	**Nueva variable**	**Nivel de medida tras la recodificación**
Sentimiento de autoeficacia política (2015: P2802; 2018: P23)	1. Muy de acuerdo 2. De acuerdo 3. En desacuerdo 4. Muy desacuerdo 8. N.S. 9. N.C.	2015: P2802_R 2018: P23_R	0. En desacuerdo 1. De acuerdo
Razón para votar al partido político votado en las elecciones autonómicas (2015: P20B; 2018: P12B)	0. N.P 1. Es la fuerza política que mejor defiende los intereses de Andalucía 2. Es quien mejor representa las ideas e intereses de la gente como Ud. 3. Presentaba el mejor candidato 4. Es la fuerza política más capacitada para gobernar Andalucía 5. Siempre vota a esta opción política 6. Por su actuación política durante los últimos cuatro años 7. Para evitar que ganase otra fuerza política 96. Otra respuesta 99. N.C.	2015: P20B_R 2018: P12B_R	1. Voto prospectivo 2. Voto ideológico 3. Voto tradicional 4. Voto retrospectivo

Variable inicial	Nivel de medida inicial		Nueva variable	Nivel de medida tras la recodificación
Preferencias entre diferentes alternativas de organización territorial del Estado en España (2015: P30; 2018: P25)	1. Un Estado con un único gobierno central sin autonomías 2. Un Estado en el que las comunidades autónomas tengan menor autonomía que en la actualidad 3. Un Estado con comunidades autónomas como en la actualidad 4. Un Estado en el que las comunidades autónomas tengan mayor autonomía que en la actualidad 5. Un Estado en el que se reconociese a las comunidades autónomas la posibilidad de convertirse en estados independientes 8. N.S. 9. N.C.		2015: P30_R 2018: P25_R	0. Estado centralizado 1. Estado autonómico
Tema más importante para el nuevo Gobierno de Andalucía (2015: P2401; 2018: P1801)	1. La educación 2. La sanidad 3. La vivienda 4. La creación de empleo 5. La seguridad ciudadana 6. La inmigración 7. La protección del medio ambiente	8. Las infraestructuras 9. La honradez 10. La transparencia 96. Otros 98. N.S. 99. N.C	2015: P2401_R 2018: P1801_R	1. La educación 2. La sanidad 3. La vivienda 4. La creación de empleo 5. Otros

Fuente: Elaboración propia.

Tabla XIII. Proceso de operacionalización variables independientes: otros factores contextuales [6](II)

Variable inicial	**Nivel de medida inicial**		**Nueva variable**	**Nivel de medida tras la recodificación**
Fidelidad de voto en elecciones autonómicas de Andalucía (2018: P13)	1. Vota siempre por el mismo partido 2. Por lo general suele votar por el mismo partido 3. Según lo que más le convenza en ese momento, vota por un par 4. Vota en blanco o nulo	5. No suele votar 6. Es la primera vez que vota 8. N.S. 9. N.C	2018: P13_R	0. Votante cambiante 1. Votante fiel
Seguimiento de la campaña electoral a través de Internet (2018: P5)	1. En páginas de medios de comunicación 1. En páginas de partidos o candidatos 1. En páginas de organizaciones ciudadanas o movimientos cívicos 1. En blogs y foros de debate 1. En redes sociales (Facebook, Twitter) 1. En otro tipo de páginas 9. N.C.		INTERNET_ CAMPAÑA (indicador sintético)	0. No 1. Sí

6 Las variables "fidelidad de voto", "seguimiento de la campaña electoral en Internet", "valoración del líder de Ciudadanos" y "valoración del líder de Adelante Andalucía" solo se han introducido en el modelo de regresión de cambio de voto 2015-2018 por lo que solo se han recodificado en la base de datos de 2018.

Valoración del líder político autonómico del PSOE – Susana Díaz (2015: P2601; 2018: P2203)	Escala 0-10 98. N.S 99. N.C	2015: P2601_R 2018: P2203_R	1. Muy mal (0,1) 2. Mal (2,3,4) 3. Bien (5,6,7) 4. Muy bien (8,9,10)
Valoración del líder político autonómico del Partido Popular – Juan Manuel Moreno (2015: P2605; 2018: P2207)	Escala 0-10 98. N.S 99. N.C	2015: P2601_R 2018: P2207_R	1. Muy mal (0,1) 2. Mal (2,3,4) 3. Bien (5,6,7) 4. Muy bien (8,9,10)
Valoración del líder político autonómico de Ciudadanos (2018: P2206)	Escala 0-10 98. N.S 99. N.C	No se ha recodificado	Escala 0-10
Valoración del líder político autonómico de Adelante Andalucía (2018: P2209)	Escala 0-10 98. N.S 99. N.C	No se ha recodificado	Escala 0-10

Fuente: Elaboración propia.

Alba María Aragón Morales

Graduada en Ciencias Políticas y de la Administración y Sociología por la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla (UPO). Becaria de iniciación a la investigación en el Departamento de Sociología de la UPO.

creative commons
BY-NC-SA 4.0

eISSN 2531-0062
Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político
Politics and Governance. Journal of Research and Political Analysis
Enero-Junio 2020. núm. 4: 43-65

Gramsci: Una renovación del ideario estratégico

Gramsci: A Renewal of strategic Ideas

Carlos José Aguilar García
Universidad de Granada

Alberto Baeza Vaz
Universidad de Granada

CÓMO CITAR ESTE TRABAJO / HOW TO CITE THIS PAPER

Aguilar, C. J., & Baeza, A. (2020). Gramsci: Una renovación del ideario estratégico. *Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político,* 4: 43-65. http://dx.doi.org/10.30827/polygob.v0i4.11725

Resumen

La I Guerra Mundial transformó por completo el contexto europeo, por lo que muchos la han denominado Guerra Civil Europea. El tablero tambaleado por ella modificó la posición de muchas fichas, y una de las que sufrió mayores cambios fue la tradición de pensamiento marxista-comunista. El surgimiento de la URSS y de la ideología fascista hizo cambiar la estrategia comunista al completo y en poco margen de tiempo. Ante esa situación Gramsci tuvo la capacidad de desarrollar un ideario estratégico diferente al que marcaban las direcciones de la Internacional Comunista, y mantuvo su posición crítica hasta su muerte. En la actualidad, muchos teóricos del posmarxismo y la nueva izquierda plantean una relectura del pensador sardo, en este contexto es necesario recuperar los elementos de su ideario -Partido como intelectual orgánico, estructura-superestructura y Estado- en su contexto, para tener un análisis certero del pensamiento gramsciano.

Palabras Clave: hegemonía, Estado, estrategia política, superestructura, Gramsci.

Abstract

Substantial changes in european thought history took place after I World War. Russian Revolution, III International and the rising of fascism conditioned the journey of marxists ideas. Antonio Gramsci's renovation was a paradigmatic case. This paper aims to analyze the origins and development of gramscian thought through intellectual processes that took place during the interwar period. In order to do so, we'll do a contextualist analysis of Gramsci's innovator thought, focusing on his main ideas: the party as an organic intellectual, the base-superestructure relationionship, the State and the hegemonic bloc in the way they help us explain the changes in marxist theory and strategy. The analysis will be made taking into account Gramsci's work and the contributions to his thinking as secondary sources.

Key words: Hegemony, State, political strategy, superstructure, Gramsci.

Correspondencia / Correspondence

Carlos José Aguilar García
carlosagui@correo.ugr.es
Alberto Baeza Vaz
albertobv@correo.ugr.es

Conflicto de Intereses / Competing interest

Los autores declaran que no existe conflicto de intereses

Recibido / Received

18.12.2019

Aceptado / Accepted

28.05.2020

1. Introducción

La Primera Guerra Mundial y sus consecuencias inmediatas provocaron cambios significativos en el pensamiento europeo. En el campo del marxismo se experimentaron grandes turbulencias merced a la renovación de muchos de los postulados clásicos. Militantes socialistas y comunistas se situaron en los márgenes de la cultura marxista en todos los países europeos. Hermann Heller y Karl Korsch en Alemania, Hendrick de Man en Bélgica, Fernando de los Ríos en España, Georg Lukács y Karl Mannheim en Hungría, son algunos ejemplos. Intelectuales de izquierdas se manifestaron a favor de una revisión del marxismo mediante las aportaciones complementarias de la psicología y la nueva filosofía, como fue el caso de la Escuela de Investigación Social de Frankfurt inaugurada por Horkheimer y Adorno. En Italia encontramos el paradigmático ejemplo de Antonio Gramsci, creador de un nuevo pensamiento estratégico, resultado de su capacidad de análisis de la realidad y su visión de futuro, que actualizaba los mecanismos de acción de los partidos comunistas ensamblando las claves que el contexto le ofrecía con una claridad mental y conceptual desbordante.

Su vida, obra y acción política estuvieron atravesados por los principales hitos del siglo XX europeo. La Primera Guerra Mundial y sus efectos, el surgimiento del fascismo en Italia o la aparición de la URSS bajo el liderazgo de Lenin fueron los principales elementos que estudiaremos porque influyeron en lo que denominamos su *pensamiento estratégico.*

Recuperar las influencias y el desarrollo de ese pensamiento en Gramsci es necesario tras su "resurgir" dentro de la academia, sobre todo en España, en lo que refiere a los estudios de *populismo* y *hegemonía*[1]. Con la publicación de *Hegemonía y estrategia socialista*, por Ernesto Laclau y Chantal Mouffe, y posteriormente *La Razón Populista,* esta vez solo de Laclau, y el renacimiento de los populismos en América Latina de la mano del denominado Socialismo del Siglo XXI, se pone sobre la mesa una nueva forma de entender a Gramsci; una lectura desde el posmarxismo que permite desarrollar una estrategia política diferente, centrada en "redefinir el proyecto socialista en términos de radicalización democrática" (Laclau y Mouffe,2015: 9), que ha utilizado a este autor como "un momento de transición en la deconstrucción del paradigma político esencialista del marxismo clásico" (Laclau y Mouffe, 2015: 8). Algunos

1 No falta literatura en castellano sobre Gramsci. Basta hacer un barrido por algunas de las principales revistas en lengua castellana para comprobar que se trata de un autor muy citado. Son constantes las referencias a conceptos como *hegemonía*, *sentido común*, *ideología*, *partido*, *sociedad civil* o *crisis orgánica* (Donofrio y Fuentes, 2016; Donofrio, 2014; Cotarelo, 2007; Cardamone, 2004; Campione, 1999; Palomares, 1990; Bobillo, 1987; de Cabo 1979).

autores, como Errejón (2011) en su estudio de la obra de Gramsci, también lo han hecho; Alvarado-Espina (2018) y Thomassen (2016), desde esa perspectiva posmarxista; o Donofrio y Fuentes (2016), han analizado el pensamiento gramsciano relativo a la cuestión del totalitarismo.

Sin embargo, el pensamiento estratégico no ha sido elemento central en las reflexiones de estos autores. De manera similar ocurre con autores como Hardt y Negri (2005) que, si bien difieren de las lecturas "políticas" de la línea establecida por Laclau y Mouffe (2015) para centrarse en las transformaciones de la economía política capitalista, siguen teniendo lagunas en el aspecto de la estrategia política. Aunque Negri analiza temas tratados por Gramsci como la hegemonía, la cultura o la relación entre sociedad civil y el Estado, entre otros, (Landy, 1994), el objeto de este trabajo es otro.

Este nuevo paradigma, en el que muchos autores han decidido recuperar al teórico sardo y reinterpretar sus postulados para realizar una nueva propuesta estratégica, favorece replantear sus ideas generales, pero también profundizar en su concepción estratégica. Este trabajo, en definitiva, pretende retrotraerse a lo originario en Gramsci, analizando sus causas (ya sea la Primera Guerra Mundial, la influencia soviética o la supervivencia contra el fascismo), para aportar al debate entre los autodenominados "posmarxistas" y a los teóricos como Vargas-Machuca, que plantean que "los intentos de apropiarse de sus ideas y de extraer de su obra lo que en ella no hay han contaminado" la dimensión real de Gramsci (Vargas-Machuca, 2017).

La importancia de Gramsci en la tradición del discurso comunista está fuera de toda duda, pues, destaca sobre la media de los intelectuales marxistas de su época, a pesar de la grandeza y cantidad de ellos. Volver sobre él, cuando ha recobrado un vigor inusual hoy día entre los pensadores marxistas y de izquierdas, puede parecer una temeridad por nuestra parte, pero creemos que es necesario hacerlo por la relevancia que tienen sus ideas y conceptos acerca de la estrategia política, completamente novedosa para su tiempo y para el nuestro.

En este artículo se trata de analizar y describir esa parcela del pensamiento estratégico gramsciano inserto en la realidad que le tocó vivir y de la que extrajo las razones de su teoría. La concepción del Partido como intelectual orgánico, la nueva idea sobre la relación entre estructura y superestructura y la visión del Estado, constituyen los elementos de su ideología que se abordan aquí, al objeto de calibrar mejor la aportación hecha a la estrategia y acción políticas comunistas durante los años veinte y treinta.

Estos elementos ideológicos o teóricos del pensamiento de Gramsci suscitan varias preguntas que han de ser expuestas desde el principio. En primer lugar, cuando hablamos de pensamiento estratégico o estrategia, ¿qué queremos decir? En segundo lugar, para entender su pensamiento y sobre todo el origen de sus ideas es necesario que se expliquen con sentido los hechos acaecidos en

su época y que realmente marcaron su trayectoria intelectual. Los años 1920 vivieron las transformaciones culturales, políticas y económicas generadas por la Gran Guerra ¿En qué consistieron estas transformaciones que provocaron grandes contradicciones y conflictos en las sociedades de aquella época? ¿En qué medida afectaron a Gramsci? En tercer lugar, cabe preguntarse sobre la formación de un nuevo mundo conceptual acerca de la estrategia para enfrentarse con esa nueva sociedad: ¿Cuáles fueron los temas que hubo que repensar para lograr el éxito político del Partido?

Gramsci fue un realista conspicuo. Sin esta clara visión de lo que ocurría en su época no se puede llegar a tener una estrategia tan contrastada. Gramsci piensa y actúa como un ajedrecista ante el tablero, hilvanando razonamientos sobre las causas y efectos de las jugadas en una secuencia interminable. Así pues, realismo y razonamiento constituyen las claves de su pensamiento estratégico.

Los cambios provocados por la Primera Guerra Mundial, es decir, el contexto que Gramsci vivió, constituyen la causa de su teoría. Sin caer en el determinismo, la revolución rusa y su resplandor, el surgimiento del fascismo, la crisis de las estructuras políticas liberal-democráticas, la desconfianza ante la modernidad y el nacimiento de la primera nueva modernidad o postmodernidad en una sociedad de masas proletarizadas, ante lo que era necesario redefinir la lucha política, la relación entre la realidad, la cultura y el Estado, son las razones contextuales de la revisión gramsciana (Vargas-Machuca, 2002).

Así pues, es sobre estos temas sobre los que versa el pensamiento de Gramsci. En este trabajo vamos a defender que el pensamiento gramsciano sobre la estrategia política está influenciado por los debates de su contexto de entreguerras, esto es, la Revolución rusa y la III Internacional, las respuestas al ascenso del fascismo y la crisis del capitalismo de los años 20.

El análisis del pensamiento e ideas estratégicas de Gramsci se hace desde la perspectiva de la historia de las ideas, de la cultura y del pensamiento político, disciplinas que comparten características metodológicas. Para este planteamiento, en el que el contexto tiene singular importancia, la mejor forma de abordar el objeto de estudio proviene de la escuela de Cambridge, especialmente de los métodos practicados por Quentin Skinner con el llamado "giro contextual" (Bocardo Crespo, 2007).

En suma, el artículo se articulará en torno a varios epígrafes y subepígrafes. En primer lugar se trata de desentrañar una idea de estrategia política acorde con las características del pensamiento estratégico de Gramsci, lo cual sería imposible sin tener en cuenta la crisis que vivió Europa en la época de entreguerras. Por eso, se explica, en segundo lugar, el ambiente cultural desenvuelto en medio de los conflictos sociales y políticos provocados por la tensión comunismo y fascismo, masas y elites, obreros y empresarios, etc. En tercer lugar, como

parte central, se analizan las ideas (el Partido, la relación estructura-superestructura, el Estado) de Gramsci sobre estrategia política con sus implicaciones en la renovación del marxismo teórico-práctico de los años veinte-treinta del siglo pasado. Del conjunto de lo expuesto se obtendrán algunas conclusiones genéricas y específicas.

2. El pensamiento estratégico

Conviene dejar claro desde el principio nuestra concepción de estrategia política o de pensamiento estratégico, que van inexorablemente unidas. En Teoría Política nuestras reflexiones llevan al pensamiento republicano de Aristóteles, Cicerón, Maquiavelo y los que les sucedieron en esta tradición. En todos ellos el hombre virtuoso es el que busca satisfacer la libertad o autonomía en el marco de la Polis (Cassirer, 1974). Como el ajedrecista virtuoso y genial, conoce las reglas del juego a la perfección, las aplica con sabiduría, se rebela contra el destino que el enemigo le desea y, finalmente consigue el triunfo, que no puede ser otro que el bien común, del que es partícipe.

Antes de hablar de estrategia política, propondremos una definición de estrategia. Roldán y Acedo (2005: 8) conciben la estrategia como "un proceso razonado sobre cómo una persona u organización despliega sus recursos y capacidades en un entorno con objeto de alcanzar unos objetivos o metas determinados". Según estos autores, una estrategia intenta responder a tres cuestiones: "*qué* se pretende conseguir; cuáles son los medios o acciones (*cómo*); y en qué momento se llevarán a cabo las acciones y el período que supondrá realizarlas (*cuándo*)" (Roldán y Acedo, 2005: 8).

La estrategia política es la combinación de decisiones racionales dirigidas al logro de la conquista del poder o su mantenimiento en él. Las lecciones de Maquiavelo constituyen el primer conjunto de ideas políticas destinadas a establecer estrategias, y tácticas como parte de ellas, de base completamente realista. El fin justifica los medios, independientemente de su valoración moral. Como decía Rafael del Águila, siguiendo a otros grandes de la Teoría Política, al bien también se puede llegar por los medios moralmente deleznables que necesariamente algunos líderes han de utilizar (teorema de las manos sucias). La cuestión es si son justificables, y ello depende de la época que los encuadra.

No podremos definir el concepto de estrategia en Gramsci sin antes entender lo que suponía la ideología en él. La ideología, "es un conjunto de ideas y creencias que la gente tiene sobre su régimen político y sus instituciones, y su propia posición y rol dentro de este" (Macridis y Hulliung, 1998: 14), esta a su vez tendrá un conjunto de elementos, entre los que podemos destacar la relación entre el individuo y la sociedad. Todo ello, nos ayuda a conformar una

estrategia, que puede servir para la defensa del régimen económico, político y social del momento, a lo que Macridis y Hulliung denominan *ideología del statu quo.* Para ideologías que apoyan cambios de largo alcance, que tienen un carácter revolucionario, y para ideologías que se sitúan en un *área gris*, de carácter reformista (Macridis y Hulliung, 1998).

Es ya conocido que Antonio Gramsci proviene de la corriente comunista en el seno de la tradición marxista, asumiendo estrategias propias de esta como la disciplina. Sin embargo, en otros ámbitos destacó por la innovación estratégica oponiéndose intelectualmente a la línea clásica que marcaba la Internacional Comunista. En el año 1929 en el seno de esta se imponía la doctrina del Partido Comunista ruso, donde se planteaba el sistema capitalista al borde del abismo, lo que hacía que se equiparara a la socialdemocracia con el fascismo, al ser una fuerza *reformista* en un momento *revolucionario* (Fiori, 2015).

Pero Gramsci no asumió esa línea estratégica, en 1930, señaló que el partido en Italia se centraba en posiciones demasiado *maximalistas*, alegando que no eran suficiente la miseria y el hambre para provocar la transformación, eran necesarias "muchas otras condiciones para derrocar al sistema capitalista" (Fiori, 2015: 322). Así, Gramsci era contrario a los postulados mecanicistas, se negaba a situar en el mismo grupo a fascistas y socialdemócratas, y no creía en la posibilidad de llegar a la revolución socialista desde el fascismo. En el líder sardo encontramos dos tipos de estrategias entonces, según el momento político, que innovan respecto a las constantes revolucionarias de la Internacional, por un lado defenderá la revolución en los regímenes democráticos-liberales hacia el socialismo, y por otro la reconstrucción de la democracia liberal en los regímenes fascistas, como el italiano.

3. Marco de referencia: La guerra civil europea (1914-1945)

El pensador sardo nació en la ciudad de Cerdeña, en el año 1891, en el seno de una "típica familia meridional de buena condición", que suministraba los cuadros intermedios a la burocracia estatal, pese a que algunos lo hayan querido vincular a un origen campesino (Fiori, 2015: 11). En 1898 la familia Gramsci se ha de mudar a Ghilarza, como consecuencia del encarcelamiento de su padre, por irregularidades administrativas, que pudieron ser de fondo rencillas electorales. Allí vivió la miseria hasta la liberación de su padre. Mientras, en estos mismos años, el Partido Socialista Italiano (PSI) empezó a asentarse en la región (Gramsci, 2015).

Entre ambas ciudades Antonio Gramsci desarrolla su vida de escolar y bachiller, hasta que decide ingresar en la Universidad, en la Facultad de Letras de la Universidad de Turín, en la especialidad Filología moderna. Allí comenzó

a vivir con un militante del PSI, que en el futuro sería su camarada en el PCI, Angelo Tasca. Los primeros años de Universidad de Gramsci destacaron por la desgracia y la enfermedad, los fuertes dolores físicos y mentales le impidieron acudir a diversos exámenes, por lo que perdió temporalmente la becas. En 1913, el joven sardo quedó impactado por las primeras elecciones con sufragio universal en Cerdeña; estas le hicieron reflexionar definitivamente sobre el problema territorial, ampliando su perspectiva y cambiando su vieja visión nacionalista; el problema ya no sería entre obreros sardos y obreros del norte, sino entre la clase obrera industrial y la clase propietaria (Fiori, 2015: 109). En noviembre de ese año Gramsci ya era activamente socialista, y entre ese mes y diciembre ya había ingresado en el Partido Socialista Italiano (PSI), según Togliatti.

En 1914, ante la Gran Guerra, el PSI decidió posicionarse en la *neutralidad absoluta*, sin embargo, en el seno del partido, el debate no estaba cerrado, muchos socialistas, pese a entender el conflicto como un choque imperialista, defendían a los países agredidos frente a los agresores. Benito Mussolini, junto al periódico *Avanti!,* impulsaron la defensa de "la neutralidad activa y operante", que atraía a los jóvenes, gracias a su liderazgo y su capacidad de combatir el reformismo en el seno del partido (Fiori, 2015: 121). Gramsci defendió a través de su artículo *neutralidad activa y operante,* la necesidad de desarrollar las condiciones para dar la última "sacudida" tras la guerra, que facilite la revolución (Fiori, 2015: 18).

A partir de 1916, Gramsci empezó a interesarse por la importancia de la cultura, escribiendo en *Il Grido*, la necesidad de relacionar la revolución con la actividad cultural, siendo fundamental para la revolución "una intensa labor de crítica, de penetración cultural". Nace así su vocación por la propaganda y la incitación al estudio de los obreros. Junto a esta idea se centró en su actividad militante en el acercamiento a los sectores cristianos contrarios a la guerra, alegando que no podrían hacer una revolución solo con los ateos. Al año siguiente tuvo lugar la revolución rusa, a la que siguió de cerca y sobre la que escribió *la revolución contra el capital*, posicionándose contrario al determinismo marxista y su concepción histórica. Ese mismo año, fue nombrado miembro de la dirección provisional del PSI de Turín, ante el encarcelamiento de la anterior dirección, a través de la cual conoció a Bordiga y se posicionó en su línea, que defendía la acción del proletariado como elemento necesario en la crisis bélica (Fiori, 2015).

En 1919 Gramsci, junto a Tasca, Togliatti y Terracini publicaron el primer semanario de Ordine Nuovo, del cual será Secretario de redacción, que se centró a partir de ese momento en el seguimiento del movimiento de los Consejos de Fábrica. A su vez, el pensador sardo, se dedicó a estudiar la obra de Lenin y la organización de la clase trabajadora, como se observa en su artículo *demo-*

cracia obrera, donde apuesta por construir un Estado socialista, que a su juicio ya existe potencialmente en las instituciones de la vida social de la clase trabajadora (Gramsci, 2015). Este mismo año el PSI decide adherirse a la Internacional Comunista, y en el seno del Partido se produce la primera reunión nacional de posguerra, en Bolonia, en la que había tres posiciones, pero dos mayoritarias.

Por un lado, los abstencionistas de Bordiga, que defendían la conquista del poder mediante fórmulas violentas, y por otro la de Serrati, que propugnaba el uso de esta solo de manera defensiva. Gramsci y el grupo de *L'Ordine Nuovo* se posicionó del lado de Serrati, que ganó, pero ninguna de estas dos corrientes respaldó su posicionamiento al respecto de los Consejos de Fábrica. Los primeros lo veían como un error, ya que el capitalismo seguía poseyendo el poder político, pese a perder el económico con los Consejos, y la segunda planteaba que los Consejos eran una confusión entre órganos políticos y técnicos.

Este debate con el transcurso del tiempo se irá degenerando, hasta llevar a la ruptura en el seno del Partido, surgiendo como escisión el Partido Comunista Italiano (PCI). Esta la conformaron las corrientes de Bordiga, que eran rupturistas con el PSI, y las que pretendían reformarlo desde dentro, la de Gramsci. Sin embargo, la proximidad inicial de Lenin a Bordiga, y la pérdida de estos en el debate congresual del PSI les llevó a escindirse y a recibir Gramsci un papel subalterno respecto de Bordiga. Mientras se daba este debate Gramsci planteaba la posibilidad del ascenso del fascismo, de manera predictiva, frente a un partido que no le prestaba excesiva atención al surgimiento del Movimiento Fascista Italiano.

En 1922 ante el ascenso de los grupos reaccionarios en Italia, la Internacional Comunista, a la cual asistió como delegado por Italia desde ese mismo año Gramsci, desde Moscú, decidió en su III Congreso defender la política de Frente Único, al igual que Gramsci, asumiendo la alianza con sectores no fascistas y permitiendo un pequeño giro a la derecha del Partido, que ya había ido a la izquierda con anterioridad mediante la escisión. Sin embargo, Bordiga no asume esta línea y sigue defendiendo que el fascismo y la socialdemocracia son grupos igualmente contrarrevolucionario, incluso tras la toma del poder por parte de Mussolini ese mismo año.

Contraria a esta posición la Internacional decide destituir a la mayoría bordiguiana y designar un nuevo comité ejecutivo del PCI, sin embargo, este es sorprendido por la policía y son arrestados. Ante esta situación, la Internacional manda a Gramsci a Viena para que esté más cerca y se encargue como delegado de la misma de seguir la situación del partido, en 1923.

En 1924 vuelve a Italia, donde observa que el PCI ha dejado de existir como una organización homogénea, y como Bordiga desde la cárcel defiende la ruptura del PCI con la IC. Allí, además, observa que aunque Bordiga no controlaba el ejecutivo si controlaba las federaciones, lo que suponía de facto

un control del partido. Es por ello, por lo que empezó a trabajar para combatir esa mayoría y defender el Frente Único. Ese mismo año, fue elegido diputado, y pudo moverse con facilidad, ya que el Estado y la policía fascista no funcionaban realmente en aquel momento.

Al año siguiente la violencia fascista aumentó considerablemente, y ya en 1926 llegó el momento del Congreso Nacional de PCI en Lyon, donde finalmente pudo salir victorioso Gramsci, frente a los bordiguianos, con un 90,8% de los votos, impulsando la estrategia de Frente único. Ese mismo año, el líder sardo, se posicionó contrario a la línea de Trotski en la Internacional, a la par que temía la violencia y los reflejos de escisión en el grupo dirigente del PCUS (Fiori, 2015).

A finales de 1926 será encarcelado por la dictadura de Mussolini, y pasará lo que le queda de vida enfermo entre prisiones y pequeños momentos de libertad vigilada. Hasta 1929 no le permitirán escribir en la cárcel. Algunos elementos que debemos destacar de esta estancia, además de sus cuadernos, fue su posicionamiento contrario a los postulados de la IC de 1929, ya controlada por Stalin, que defendía la revolución sin fases intermedias democrático-burguesas y volvía a introducir la equiparación entre socialdemocracia y fascismo, lo que era contrario a su tesis del Frente Único

4. El pensamiento gramsciano

4.1. El partido como intelectual orgánico

Fruto del estudio del cuaderno escrito en la cárcel por Gramsci que engloba las notas sobre *Maquiavelo, la política y el Estado moderno*, desarrollaremos ciertas ideas clave de su ideario; intentando seguir la senda de su pensamiento, que se centra en atender fijamente a la idea de superestructura, determinada por la correlación de fuerzas del momento, que era reflejo de los movimientos orgánicos y coyunturales. El elemento que emana de esta concepción de la superestructura es el de Partido como escuela de la vida estatal (Gramsci, 2015: 165), que debe ser consciente de la correlación de fuerzas para no ser anacrónico y poder llegar a ser Estado ético, es decir Estado sin Estado, Estado sin coerción.

Sus reflexiones en torno al partido empiezan situándose en el pensamiento de Maquiavelo, y en la construcción del Príncipe, como el mejor gobernador, fruto de la combinación del sentimiento de amor y de temor del pueblo hacia su soberano. El Príncipe moderno para Gramsci será un organismo, una voluntad colectiva que se afirma mediante la acción, ya no puede ser un individuo concreto, pues el solo podrá gestionar la acción inmediata: necesita de la voluntad colectiva para poder tener un carácter orgánico, que consiga la fundación

de un nuevo Estado frente a las reorganizaciones o restauraciones que pueden alcanzar los individuos. Un claro ejemplo de Príncipe según su concepción sería el jacobinismo, una conciencia colectiva que emana de lo concreto, de las necesidades históricas del momento (Gramsci, 2017:15).

En el siglo que este autor escribe, el Partido será para él la mejor forma de ejecución de esa voluntad colectiva (Gramsci, 2017: 14):

> El príncipe moderno, el mito-príncipe no puede ser una persona real, un individuo concreto: sólo puede ser un organismo, un elemento de sociedad compleja en el que ya se haya iniciado la concreción de una voluntad colectiva reconocida y afirmada parcialmente en la acción. Ese organismo ha sido creado ya por el desarrollo histórico: es el partido político.

La primera célula servirá a su juicio para reunir los gérmenes de esa voluntad colectiva hasta que ella se convierta en universal. El surgimiento de esa voluntad colectiva nacional-popular será consecuencia de un análisis histórico y de la estructura social en cuestión, que evidencien la necesidad del partido, debido a la aparición de las condiciones para hacerse Estado o de que estas estén en vías de formación. Es por ello, por lo que la historia del partido ha de ser la historia del grupo social al que exprese (análisis histórico), es decir la historia del país, ya que todo partido es solo nomenclatura de clase, siendo su objetivo la abolición de las mismas y por ende de sí.

La novedad de esta interpretación del Partido como Príncipe moderno es la primacía que adquiere la superestructura en la acción política gramsciana y por ende en su concepción estratégica, la moral y el conocimiento serán espacios de lucha casi tan importantes como la estructura económica (Gramsci, 2017:17):

> Una parte importante de la actuación del príncipe moderno deberá dedicarse a la cuestión de una reforma intelectual y moral, es decir, a la cuestión religiosa o de una concepción del mundo. [...] El príncipe moderno debe ser obligatoriamente el pregonero y organizador de una reforma intelectual y moral, lo cual significa que debe crear el terreno para un ulterior desarrollo de la voluntad colectiva nacional popular hacia una forma superior y total de civilización moderna.

Esa reforma moral e intelectual ha de ir ligada a un programa de reforma económica, ya que Gramsci no abandona en su concepción política el estructuralismo marxista, aunque sí es crítico con el determinismo economicista. La combinación del Príncipe moderno con esa dimensión estructuralista, no tan determinista como la del resto de miembros de la tradición comunista del momento, le llevará a plantear que "el programa de reforma económica es el modo concreto en que se presenta toda reforma intelectual"(Gramsci, 2017:17). El

Príncipe será en palabras de Gramsci la base del "laicismo moderno", ocupa el espacio en las conciencias del "imperativo categórico".

Este Partido deberá ser en primera instancia el organizador de la reforma intelectual y moral, abonando el terreno para el desarrollo de la voluntad nacional-popular -interviniendo en la superestructura-. Ha de ser no solo organizador de esa voluntad, sino expresión misma de ella. Gramsci, asumirá las tesis de la III Internacional, y señalará que estas reformas no son posibles sin una económica, por lo que han de ir ligadas a un programa de reforma económica por parte del partido, que es la expresión concreta de esa transformación intelectual y moral.

Como veremos a continuación en diferentes apartados, el Estado será concebido como la trinchera más avanzada en esta guerra de posiciones por la conquista de la reforma moral, es decir por la conquista de la superestructura. El partido, como forma de *laicismo moderno,* deberá ocupar según Gramsci el puesto de *divinidad* en las conciencias, para ello, será necesaria la conquista del Estado, lo que obliga al *espíritu del partido* a ser el elemento fundamental del *espíritu del Estado.* Gramsci señalará que este espíritu ha de ser totalitario, es decir ha de ejercer la función del todo -vinculándose esta idea con su concepción de hegemonía que explicaremos más adelante-. Ese Partido que ha de ser único y totalitario, no tendrá funciones políticas sino técnicas cuando llegue al gobierno, encargándose de la propaganda, la policía y la influencia moral y cultural, convirtiéndose en esa *escuela de la vida estatal.*

El partido se podrá manifestar de diferentes maneras en su acción, puede ser una élite de hombres de cultura que dirigen a un gran número de partidos afines - recordemos que Gramsci señalará que partidos no serán solo las formaciones, sino que también los periódicos, revistas y proyectos revolucionarios son fracciones-, o el de masa que tiene como función fidelizar en torno a un centro político a esas masas, vinculadas por imperativos morales, sentimentales y mitos mesiánicos (Gramsci, 2017: 35). Independientemente de la forma que tomen, para Gramsci deberán seguir *el teorema de las proporciones definidas*, por el cual todo cambio de alguna de las partes supone un cambio en todo el grupo social, existiendo en cada momento una proporción concreta para la organización de dirigentes y dirigidos, el número de los primeros será proporcional a la capacidad de movilización que obtienen de los segundos. Siendo de esta manera las condiciones internas de un partido la existencia de un conjunto de hombres disciplinados y fieles, una coordinación central de ámbito nacional y un elemento que articule la relación de los dos anteriores de manera moral y no solo física (Gramsci, 2017: 108):

> Todo cambio en una de las partes determina la necesidad de un nuevo equilibrio con el todo. [...] Por esto se puede decir que los partidos tienen la tarea de formar dirigentes

> capaces, son la función de masa que selecciona, desarrolla y multiplica los dirigentes necesarios para que un grupo social definido se articule y deje de ser un caso tumultuoso para convertirse en un ejército político orgánicamente predispuesto.

Por último, debemos señalar algunas nociones que Gramsci destaca sobre el partido; en primer lugar enfatiza que el orgullo por el partido: a diferencia del orgullo nacional no debe existir, ya que los partidos son los instrumentos para llevar a cabo las luchas internas de las naciones, y como tales no nos sirven para enorgullecernos, lo que puede servir de orgullo son las acciones concretas (Gramsci, 2017: 40). Además, el partido no debe excederse en su *función policía*, ya que esta puede llevarle a ser regresivamente burocrático, en vez de progresivamente democrático. De esta idea y de la forma de entender la disciplina y la participación colectiva en la toma de decisiones en el partido hará la distinción entre centralismo democrático y burocrático. En definitiva el partido para Gramsci es la forma de desarrollar íntegramente el Estado-ético, mediante un plan de reforma moral vinculado a uno de reforma económica, que permita identificar al partido con el Estado sin Estado. Como último apunte, Gramsci (2015: 311) dice sobre el Partido que:

> Un partido nunca está perfecto y formado, en el sentido de que todo desarrollo crea nuevas obligaciones y tareas y en el sentido de que para algunos partidos se comprueba la paradoja de que están perfectos y formados cuando su existencia es históricamente inútil.

Algunas nociones sobre la organización que encontramos en los textos de Gramsci, como consecuencia de esta concepción de partido, son: la necesidad de que los planes políticos no sean una redacción al detalle, sino que únicamente se desarrolle el núcleo central, debido a que "las particularidades de la acción dependen de los movimientos del adversario", lo fundamental es definir unos principios inderogables, que es el paso en el que se cometen los errores más graves (Gramsci, 2017: 24). Además, señalará la importancia de desarrollar la obediencia consciente y no automática, para lo cual es necesario la asunción de los principios fundamentales del colectivo, que no se asientan de manera automática (Gramsci 2017: 160). De lo contrario, los dirigentes llevarán a la base a cometer sacrificios inútiles, que son los que generan los mayores desastres colectivos. Si se alcanza esa asunción y la obediencia consciente se podrá responsabilizar a los causantes después de una derrota, que siempre serán en parte los dirigentes, uno en mayor medida que otros, pero nunca tendrán exclusión de responsabilidad.

De estas nociones devienen algunos análisis como el *cesarismo*, que es una circunstancia histórica estudiada por Gramsci, que se da cuando las fuerzas en lucha se equilibran sin que sea por la victoria de ninguna de ellas, sino por la

intervención de una tercera como forma arbitral, encarnada en el pasado por grandes personalidades. La condición inicial de una solución cesarista es lo que Gramsci llamó como "crisis de autoridad", que se dan cuando (2015: 281) "la clase dominante ha perdido el consentimiento, es decir, ya no es «dirigente», sino solo «dominante», detentadora de la mera fuerza coactiva". De este modo, Gramsci describe el cesarismo como:

> Cuando la fuerza progresiva A lucha contra la fuerza regresiva B puede ocurrir no sólo que A derrote a B o que B derrote a A, sino también que no ganen ni A ni B, y se destruyan recíprocamente y que una tercera fuerza C intervenga desde fuera sometiendo lo que queda de A y de B. [El cesarismo] No siempre tiene el mismo significado histórico. Puede haber un cesarismo progresivo y uno regresivo y el significado exacto de toda forma de cesarismo sólo puede reconstruirse, en última instancia, a base de la historia concreta, no de un esquema sociológico (Gramsci, 2017: 80).

Este cesarismo podrá ser progresivo o regresivo, según con quien se posicione en la relación dicotómica restauración-revolución. En el momento del desarrollo de este texto, encontramos expresiones cesaristas sin Cesar, gracias a los sistemas parlamentarios, conformándose gobiernos de coalición que según el grado son cesarismos. Estos cesarismos no tienen porque ser frutos del equilibrio de fuerzas, sino que pueden emanar de fuerzas auxiliares influidas por la corriente hegemónica.

4.2. Estructura y superestructura

En Gramsci, la clásica distinción marxista entre estructura y superestructura no se abandona. Al contrario, la importancia del pensamiento del autor italiano reside en que, gracias a su influencia crociana, gravitará el peso que históricamente le había otorgado la tradición marxista a la estructura para poner el acento en la superestructura. Dentro de la superestructura, Gramsci hablará de dos conceptos principalmente: por un lado, el concepto de sociedad civil, entendido como "hegemonía política y cultural de un grupo social sobre la entera sociedad, como contenido ético del Estado" (C. VIII: 164-165) (Gramsci, 2015: 260). Como señala Portelli, el concepto de *sociedad civil* en Gramsci pertenece a la dimensión superestructural, alejándose de la concepción marxiana que entendía la sociedad civil como parte de la estructura, en tanto que relaciones económicas (Portelli, 1977: 14).

Aunque esta interpretación clásica en la que Gramsci otorga preponderancia al momento superestructural sobre el estructural, la obra de Portelli señala una cuestión importante en este debate: entre los que se posicionan dándole más importancia a uno sobre el otro, o viceversa, el concepto gramsciano de *bloque histórico* pretende relacionar de manera orgánica estas dos dimensiones

(Portelli, 1977: 58-60). El propio Gramsci lo expresa en los siguientes términos (Gramsci, 2015: 247-248):

> La unidad está dada por el desarrollo dialéctico de las contradicciones entre el hombre y la materia […]. En la economía, el centro unitario es el valor, es decir, la relación entre el trabajador y las fuerzas industriales de producción […]. En la filosofía, la práctica, o sea, la relación entre la voluntad humana (sobrestructura) y la estructura económica. En la política, la relación entre el Estado y la sociedad civil, es decir, intervención del Estado (voluntad centralizada) para educar al educador, al ambiente social en general. (C.VII: 91- 92).

En esta nota Gramsci nos señala la unidad que existe entre estructura y superestructura, aunque no ha planteado aquí el concepto de bloque histórico. Para ahondar en esta tensión dialéctica y orgánica, Gramsci insiste en volver a Marx para no caer en vulgarismos economicistas (Gramsci, 2015: 248):

> La pretensión […] de presentar y exponer toda fluctuación de la política y de la ideología como expresión inmediata de la estructura tiene que ser combatida en la teoría como un infantilismo primitivo, y en la práctica hay que combatirla con el testimonio auténtico de Marx. (C. VII: 96-98).

De este modo, encontramos que en las notas del propio Gramsci no se otorga un preponderancia explícita de la superestructura sobre la estructura. Por el contrario, el ejercicio que realiza Gramsci es el de otorgar una autonomía relativa al momento superestructural, rechazando el determinismo estructuralista y economicista del marxismo soviético.

Para completar la relación entre estructura y superestructura, Gramsci señala la importancia de los intelectuales a la hora de establecer esa organicidad (Portelli, 1977: 49). El propio Gramsci resalta el papel de los intelectuales (Gramsci, 2015: 347):

> Todo grupo social, como nace en el terreno originario de una función esencial en el mundo de la producción económica, se crea al mismo tiempo y orgánicamente una o más capas de intelectuales que le dan homogeneidad y consciencia de su propia función, no solo en el campo económico, sino también en el social y en el político.(C. XXIX, C. VIII: 3-10).

Más adelante, el propio Gramsci señala el carácter de la relación entre los intelectuales y la estructura (Gramsci, 2015: 352):

> La relación de los intelectuales y el mundo de la producción no es inmediata, como ocurre con los grupos sociales fundamentales, sino que está "mediada", en grados diversos, por todo el tejido social, por el complejo de las superestructuras, cuyos "funcionarios" son precisamente los intelectuales. (C. XXIX, C. VIII: 3-10).

Como podemos ver, la relación que establece Gramsci entre estructura y superestructura no es una de compartimentos estancos, sino de un todo orgánico en el que existe un contagio constante y cuya *organicidad* se puede medir atendiendo al papel y la calidad de los intelectuales de ese bloque histórico.

El análisis sosegado y profundo que realiza Gramsci sobre la relación entre estructura y superestructura trae como consecuencia el surgimiento del concepto central para comprender el poder en Gramsci, la *hegemonía*. Aunque el italiano no fue el creador del concepto (Laclau y Mouffe, 2015:40), sí que elaboró una teoría sobre el papel central de la hegemonía en el pensamiento político. Gramsci, heredero de los debates sobre la hegemonía en el contexto revolucionario ruso, fue al mismo tiempo el precursor de su conceptualización para los Estados capitalistas occidentales (Anderson, 2018: 29-33). Si los debates rusos se centraban en la relación del proletariado con la hegemonía, el italiano se esforzó por pensar la hegemonía en términos generales, comprendiendo su funcionamiento para el ejercicio del poder y la estrategia política revolucionaria en Occidente.

No obstante, el hecho de que Gramsci estudiara a fondo la cuestión de la hegemonía no significa que concluyera con una sistematización del concepto. Por el contrario, y apoyándonos en la obra de Anderson (2018), comprobaremos que Gramsci describe diferentes tipos de hegemonía. Analizaremos estas cuestiones cuando hablemos de la relación entre Estado, entendido como sociedad política, y sociedad civil

Antes de entrar en las diferentes concepciones de Estado, y su relación con la sociedad civil y el papel de la hegemonía, expondremos las diferentes versiones que ofrece Anderson (2018: 47): en primer lugar, Estado *en contraposición* a sociedad civil; en segundo lugar, Estado *que abarca a* la sociedad civil; en tercer lugar, Estado *como idéntico* a sociedad civil. Cada concepción del Estado y la sociedad civil responderá a una pregunta sobre la forma del poder en los Estados capitalistas, según Anderson (2018). La cuestión es ubicar las funciones de la hegemonía con respecto al Estado y la sociedad civil.

La primera forma de comprender el Estado, la sociedad civil y la hegemonía es la que entiende al Estado como opuesto a la sociedad civil, siendo el primero el momento de la coerción y la segunda como el momento de la hegemonía. Aquí, el italiano otorga una primacía a la sociedad civil sobre el Estado en tanto que otorga, del mismo modo, una preponderancia a la hegemonía sobre la coerción en Occidente (Anderson, 2018: 67-73). La segunda versión es la que equipara el momento de la sociedad política, el Estado, con la sociedad civil (Anderson, 2018: 73-77). Aquí, Gramsci estaría repartiendo la hegemonía entre el Estado y la sociedad civil, además de atribuirle capacidad de coerción a esta. Según Anderson, siendo el objetivo de Gramsci aquí señalar el papel ideológico del Estado burgués (Anderson, 2018: 74), el italiano rompe con el

monopolio del Estado. No obstante, aquí cabe señalar que Gramsci está pensando en los grupos paramilitares de la Italia fascista, amparados siempre por el Gobierno (Intervención en la Cámara de Diputados el 16 de mayo de 1925) (Gramsci, 2015: 154-166).

> El fascismo no ha conseguido siquiera realizar la absorción de todos los partidos en su organización. […] ¿Qué se hace cuando un enemigo es fuerte? Primero se le quiebran las piernas, y luego se llega al compromiso en condiciones de superioridad evidente.[…] Hacer prisioneros significa precisamente llegar al compromiso: por eso decimos que en realidad la ley está pensada especialmente contra las organizaciones obreras (Gramsci, 2015: 164-165).

La última versión que nos plantea Anderson sobre este binomio Estado-sociedad civil es aquél en el que el primer absorbe al segundo (Anderson, 2018: 77-86). Aquí, la sociedad civil sería parte del propio Estado. Como señala Anderson, la consecuencia derivada de esto es que ya no existiría distinción entre el Estado en Oriente y Occidente, ya que la sociedad civil perdería su particularidad, deshaciendo la teorización del propio Gramsci a la hora de analizar las particularidades del poder y la hegemonía en los Estados capitalistas occidentales.

Otro concepto que cobrará fuerza en el pensamiento de Gramsci como consecuencia de su concepción de la relación estructura-superestructura, y que está íntimamente ligado al de hegemonía, es el de *correlación de fuerzas.* En sus análisis, Gramsci señala la importancia de establecer la distinción de los grados de correlación de fuerzas, entre: la correlación internacional, la social objetiva - la que se refiere a las fuerzas productivas, la de las fuerzas políticas y de partido, y la correlación política inmediata, es decir la militar.

Estas correlaciones están íntimamente vinculadas, si se encuentra alguna innovación en la estructura orgánica nacional, esto supondrá una modificación en el camp internacional, ya que las transformaciones en las fuerzas productivas tienen su reflejo en el campo técnico-militar, con el avance del armamento por ejemplo. Las relaciones internacionales, a su vez, reaccionan activa y pasivamente sobre las relaciones políticas nacionales, en materia de hegemonía en los partidos o de su ideología. La dependencia económica del plano internacional por parte del país también supondrá un cambio en la correlación política, ya que habrá un partido que sea capaz de expresar esta realidad mejor que otros.

La correlación de fuerzas social estará íntimamente vinculada a la estructura y al desarrollo de las fuerzas productivas, mientras que la correlación de fuerzas políticas dependerá del grado de homogeneidad del grupo, más centrado en la superestructura. Esta última se da cuando culminan tres momentos: cuando surge la solidaridad entre miembros de un mismo grupo en un cuerpo, cuando esos miembros establecen una solidaridad económica entre todo y el

cuerpo y finalmente cuando toman conciencia del cuerpo o la clase en sí y para sí. Esta última fase es la más política, siendo la transición de la estructura a la superestructura, es la conversión de la ideología en partido, según las palabras de Gramsci (2015: 370):

> Indica el paso de la estructura a la esfera de las sobreestructuras complejas; es la fase en lacual las ideologías germinadas se hacen «partido», chocan y entran en lucha, hasta que una sola de ellas, o por lo menos, una sola combinación, tiende a prevalecer, a imponerse, a difundirse por todo el área social, determinando, además de la unidad de los fines económicos y políticos, la unidad intelectual y moral, planteando todas las cuestiones en torno a las cuales hierve la lucha no ya en un plano corporativo, sino en un plano «universal», y creando así la hegemonía de un grupo social (C.XXX; M., 40-50).

Las correlaciones de fuerzas se verán fundamentadas por los diferentes momentos que vivan, es decir por los tipos de movimientos que se estén dando, orgánicos, si son permanentes o coyunturales, si son ocasionales y dependen de los primeros.

Los fenómenos orgánicos trascienden a la crítica inmediata de los responsables y dirigentes y se centran en el cuestionamiento histórico-social del régimen. Para analizar la relación entre movimientos orgánicos y coyunturales Gramsci dirá que no podemos cegarnos con el economicismo o las ideologías, sino que debemos observar la realidad y las correlaciones de fuerzas que en ella imperan, entendiendo la relación entre estructura y superestructura, que es en definitiva entender la relación entre ambos movimientos.

Finalmente existen dos elementos que cierran el conjunto epistemológico desarrollado por el intelectual sardo como consecuencia de la nueva forma de entender la superestructura. Junta a los conceptos de hegemonía y correlación de fuerzas tenemos los de *guerra de movimientos* y *guerra de posiciones*. Esta distinción básica corresponde a los dos tipos fundamentales de estrategia política que utiliza Gramsci para describir el poder en Oriente y en Occidente.

> La guerra de posición requiere […] una inaudita concentración de hegemonía y una consolidación de las «posiciones» del grupo dominante. […]En la política se tiene guerra de movimiento mientras se trata de conquistar posiciones no decisivas y, por tanto, no se movilizan todos los recursos de la hegemonía del Estado (C.VIII; *P.P.*,71).

Hay autores que señalan que la importancia dada por Gramsci a la guerra de posiciones en Occidente es la justificación teórica para abandonar el momento revolucionario en favor del reformismo, trazando paralelismos con las tesis de Kautsky (Anderson, 2018: 118-132). No obstante, nos parece acertado rescatar la defensa que hace Forgacs (1989) del concepto gramsciano de guerra de posiciones: no es una aceptación de las tesis reformistas de Kautsky, ya que el contexto y la opción política que representa el italiano es muy diferente del

SPD alemán de Kautsky. En el corpus teórico de Gramsci, la guerra de posiciones es un concepto más que permite trazar una estrategia revolucionaria para el comunismo italiano.

4.3. El Estado

El Estado será la suma de hegemonía y coerción, es decir la sociedad política junto a la sociedad civil. Este es un Estado-clase, que no debe confundirse con una sociedad regulada, ya que esta exige la igualdad económica, elemento que es imposible por la propia definición del Estado-clase. Si, por otro lado, el Estado es la sociedad regulada, esta no puede tener límites jurídicos, puesto que podría modificarlos en cualquier momento según las nuevas exigencias sociales. Sin embargo, el control del Estado es de la clase dominante, la cual se encarga de producir los consensos que le benefician y a la vez reproducirlos, educando a la sociedad en esos consensos. Es por ello, que el Estado ético, el que se identifica con sociedad civil, solo puede venir por un grupo que quiera hacer desaparecer el Estado y con ello a sí mismo como clase. Un Estado que busque poner fin a las divisiones internas de dominados y dominadores para crear un organismo social unitario técnico-moral. Conforme hay más elementos de la sociedad regulada el Estado-coerción se va agotando, ganando peso la sociedad civil, que implica el Estado sin Estado.

Con estas tres miradas al Estado comprobamos las diferentes descripciones del Estado de Gramsci. Sin embargo, buscaremos explicaciones en el contexto para las visiones de Gramsci sobre el Estado. En primer lugar, debemos recordar que los inicios de la vida política de Gramsci están marcados por el *consejismo* y los movimientos de los obreros de las fábricas (Anderson, 2015: 61):

> El Estado socialista existe ya potencialmente en las instituciones de la vida social características de la clase obrera explotada. Relacionar estos institutos entre ellos, coordinarlos y subordinarlos en una jerarquía de competencias y de poderes, concentrarlos intensamente, aun respetando las necesarias autonomías y articulaciones, *significa crear ya desde ahora una verdadera y propia democracia obrera en contraposición eficiente y activa con el Estado burgués, preparada ya desde ahora para sustituir al Estado burgués en todas sus funciones esenciales de gestión y dominio del patrimonio nacional*.

Con la cita anterior comprobamos que Gramsci, en sus inicios, apuesta firmemente por la autonomía del movimiento obrero y la sociedad civil *en contraposición* con el Estado. La importancia de la lucha política, la lucha por la hegemonía, en definitiva, en las sociedades capitalistas avanzadas se ubica en la sociedad civil, por contraste con las sociedades "atrasadas" en las que la lucha por el Estado se vuelve capital al no existir una sociedad civil desarrollada. Es claro que Gramsci rechaza con esta visión (y con sus notas sobre la "Estatola-

tría") la burocratización de la política, suponiendo esto una crítica a la creciente estatización y apego a la burocracia de la naciente URSS.

De este modo, podemos señalar que Gramsci insiste en la importancia de desarrollar un nuevo proyecto político (en el sentido amplio de política que utiliza el italiano) en el ámbito civil, aunque se empiece por el "asalto al Estado" (Gramsci, 2015: 283):

> La afirmación de que el Estado se identifica con los individuos […] tiene que servir para determinar la *voluntad* de construir en el marco de la sociedad política una sociedad civil compleja y bien articulada, en la cual el *individuo se gobierne por sí mismo*, […] convirtiéndose en su continuación normal, en su complemento orgánico.

Por último, vamos a señalar la noción estratégica fundamental de Gramsci con respecto a la conquista del poder político por parte de la clase obrera. En primer lugar, el italiano señala que "la supremacía de un grupo social se manifiesta de dos modos, como «dominio» y como «dirección intelectual y moral»" (Gramsci, 2015: 433). Aquí Gramsci desgrana los dos componentes del poder: la coerción y el consentimiento. Hablando de la conquista del poder, Gramsci señala que "un grupo social puede y hasta tiene que ser dirigente antes de conqusitar el poder gubernativo (esta es una de las condiciones principales para la conquista del poder)" (2015: 433). Por último, el italiano recuerda que, "una vez en el poder, se hace dominante, pero tiene que ser siendo también «dirigente»" (2015: 433). De lo contrario, es decir, en el caso en el que grupo del bloque de poder deje de ser dirigente, y por tanto ya no tenga el consentimiento de los grupos subalternos, este será solo dominante, y el "consenso será sustituido por la coacción, en formas cada vez menos disimuladas e indirectas, hasta llegar a las medidas de policía propiamente dichas y a los golpes de Estado" (2015: 435). Es en este momento cuando se da una crisis de autoridad, síntoma de la próxima crisis orgánica.

5. Conclusiones

En este trabajo hemos realizado un recorrido por el pensamiento gramsciano con especial hincapié en sus ideas relacionadas con la estrategia política. Hemos denominado "ideas gramscianas sobre estrategia política" a aquellas categorías del corpus teórico gramsciano que se refieren a cuestiones de estrategia política.

Desde un análisis contextualista, hemos señalado que las cuestiones que más afectan al pensamiento gramsciano son el triunfo de la Revolución rusa de 1917 y los debates en el seno de la III Internacional, el ascenso del fascismo y la recomposición del capitalismo (recomposición que la mayoría de la *intelligentsia*

comunista pronosticó como los últimos coletazos del sistema capitalista). En el período de Entreguerras que vivió Gramsci es crucial entender que se asistía, desde una perspectiva revolucionaria, a una derrota. Como indica Stuart Hall, Gramsci vivió un período en el que el "momento proletario" parecía alcanzar la revolución, pero lo que tuvo lugar fue su derrota histórica, señalando que "cuando se desarrolla una coyuntura, no hay vuelta atrás" (2017: 258). Cabe señalar, también, que el propio pensamiento de Gramsci está marcado, en sus propias palabras, por una "imposibilidad de un trabajo intelectual sistemático, por falta de medios técnicos" (2015: 210).

Por tanto, podemos concluir este trabajo volviendo al título de nuestra ponencia: la novedad de las ideas gramscianas sobre estrategia política. La novedad de Gramsci no reside en la *creación* de nuevos conceptos (fenómeno que ocurre muy pocas veces en la Teoría política), sino en la *forma* de abordar las cuestiones de la política, la hegemonía, la crisis o el Estado. Lo que Gramsci nos deja como legado es su insistencia en el análisis de la coyuntura específica para el éxito en la estrategia política: su insistencia en la realidad nacional de cada país y del realismo político y el análisis de las correlaciones de fuerzas existentes y la coyuntura política en cada momento. Solo de este modo se podrá trazar una estrategia política exitosa que deseche el "optimismo fruto de la pereza, el fatalismo y el mecanicismo" y que represente "el único entusiasmo justificable, el acompañado de una voluntad inteligente, una laboriosidad inteligente y una riqueza inventiva de iniciativas concretas que modifiquen la realidad existente" (Gramsci, 2015: 318).

6. Bibliografía

Alvarado-Espina, Eduardo. (2018). "Una aproximación crítico-contextual al declive de la democracia en la era neoliberal". *Revista Española de Ciencia Política*, 47 (julio): 69-91.

Anderson, Perry. (2018a). *Las antinomias de Antonio Gramsci*. Madrid: Akal.

Anderson, Perry. (2018b). *La palabra H. Peripecias de la hegemonía*. Madrid: Akal.

Bobillo, Francisco J. (1987). "La opinión pública". *Revista de Estudios Políticos,* 58 (octubre-diciembre): 37-60.

Campione, Roger. (1999). "Fascismo y Estado de derecho". *Revista de Estudios Políticos,* 103 (enero-marzo): 297-315.

Cardamone, Attili A. (2004). "Ciudadanía, sociedad civil y la redefinición de los espacios públicos". *Revista de Estudios Políticos,* 176 (octubre-diciembre): 131-150.

Cotarelo, Ramón (2007). "Sobre la teoría política." *Revista Española de Ciencia Política*, 17 (octubre): 51-81.

de Cabo, Carlos. (1979). "Estado y Estado de derecho en el capitalismo dominante: aspectos significativos del planteamiento constitucional español". *Revista de Estudios Políticos,* 9 (mayo-junio): 99-120.

Donofrio, Andrea y Fuentes, Juan F. (2016). "El concepto de totalitarismo en el debate político italiano: una historia particular (1923-1994)". *Revista de Estudios Políticos,* 171 (enero-marzo): 13-40.

Donofrio, Andrea (2014). "El eurocomunismo, ¿producto de la crisis económica y política de los setenta?" *Revista de Estudios Políticos*, 163 (enero-marzo): 13-39.

Errejón, Iñigo. (2011). *La lucha por la hegemonía durante el primer gobierno del MAS en Bolivia (2006-2009): un análisis discursivo* (Tesis doctoral). Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

Fiori, Giuseppe. (2015). *Antonio Gramsci: vida de un revolucionario*. Madrid: Capitan Swing.

Forgacs, David. (1989). "Gramsci and Marxism in Britain". *New Left Review* I/176.

Gramsci, Antonio. (2015). *Antología*. Madrid: Akal.

Gramsci, Antonio. (2017). *Notas sobre Maquiavelo, el Estado y el Príncipe Moderno*. Madrid: EDICOL.

Hall, Stuart. (2018). *El largo camino de la renovación. El thatcherismo y la crisis de la izquierda.* Madrid: Lengua de Trapo.

Hardt, Michael y Negri, Toni. (2005). *Imperio*. Barcelona: Paidós.

Laclau, Ernest y Mouffe, Chantal. (2015). *Hegemonía y estrategia socialista*. Madrid: Siglo XXI

Landy, Marcia. (1994). "Gramsci beyond Gramsci": The Writings of Toni negri. *Boundary 2*, 21(2): 63-97.

Macridis, Roy C. y Hulliung, Mark (1998). *Las ideologías políticas contemporáneas: regímenes y movimientos*. Madrid: Alianza.

Palomares, G. (1990). "La idea mussoliniana del poder en la concepción fascista de la política exterior y de las relaciones internacionales". *Revista de Estudios Políticos*, 68 (abril-junio): 297-320.

Portelli, Hugues. (1977). *Gramsci y el bloque histórico.* México D.F.: Siglo XXI

Roldán Salgueiro, J. L. y Acedo González F. J. (2005). "La Administración Pública y su entorno: estrategias y relaciones". En F. Naranjo Benavides (dir.) *La Función Directiva en las Administraciones Públicas* (7-37). Santander: INAP.

Thomassen, L. (2016). "Hegemonía, populismo y democracia: Laclau y Mouffe (ensayo bibliográfico)". *Revista Española de Ciencia Política*, 40 (marzo): 161-176.

Vargas-Machuca, Ramón. (27 de Abril de 2017). El Gramsci de todos. El País, Recuperado de: https://elpais.com/elpais/2017/04/26/opinion/1493216043_062565.html

Vargas-Machuca, Ramón. A. (1995). El neomarxismo. En F. Vallespín (coord.), *Historia de la Teoría Política*, vol 4, (469-532). Madrid: Alianza.

Vargas-Machuca, Ramón. A. (1982). *El poder moral de la razón: la filosofía de Gramsci.* Madrid: Tecnos.

Carlos Aguilar García

Graduado en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad de Granada. Ha obtenido el premio a mejor expediente en los cursos 2017/2018, 2018/2019 y 2019/2020. Ha sido becario de colaboración del Departamento de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad de Granada en el curso 2019/2020. Su interés investigador se decanta por la teoría política y la historia de las ideas, sobre las que ha presentado varias comunicaciones en congresos. También ha investigado sobre transparencia y regímenes políticos en su artículo "La transparencia en las páginas web de los parlamentos según el tipo de régimen: el caso del Magreb".

Alberto Baeza Vaz

Graduado en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad de Granada. Ha obtenido el premio a mejor expediente en los cursos 2017/2018, 2018/2019 y 2019/2020. Ha realizado estancias de movilidad en la UCLV, Santa Clara, Cuba en el curso 2018/2019 y en la Universida de Nova de Lisboa FCSH (UNL-FCSH) en el curso 2019/2020. Sus áreas de interés en la investigación son la teoría política y la historia de las ideas políticas, sobre las que ha presentado comunicaciones en congresos. También se interesa por los movimientos sociales y el derecho a la ciudad.

creative commons
BY-NC-SA 4.0

eISSN 2531-0062
Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político
Politics and Governance. Journal of Research and Political Analysis
Enero-Junio 2020. núm. 4: 67-97

Nueva lectura del ejercicio del derecho a la libre autodeterminación indígena en México. Elecciones municipales 2019 en Oxchuc, Chiapas

New Reading of the Exercise of the Right to Indigenous Self-determination in Mexico. Municipal Elections 2019 in Oxchuc, Chiapas

Manuel Gustavo Ocampo Muñoa
Universidad Autónoma de Chiapas

CÓMO CITAR ESTE TRABAJO / HOW TO CITE THIS PAPER

Ocampo, M. G. (2020). Nueva lectura del ejercicio del derecho a la libre autodeterminación indígena en México. Elecciones municipales 2019 en Oxchuc, Chiapas. *Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político,* 4: 67-97. http://dx.doi.org/10.30827/polygob.v0i4.11547

Resumen

Como resultado de diferentes conflictos políticos suscitados en los últimos veinte años en esa región de Chiapas, la sociedad civil motivó la promoción de diversos juicios ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) con la finalidad de obtener, mediante sentencia, el reconocimiento del derecho a la libre determinación en materia política que establece el artículo 2º de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y elegir así a sus autoridades municipales mediante sistemas propios. El presente documento describe los hechos ocurridos, y establece los argumentos jurídicos y políticos que se utilizaron para determinar que el municipio de Oxchuc podría apegarse a los usos y costumbres para la elección de autoridades.

Palabras Clave: Política; Democracia; Derechos políticos; Derecho Electoral, Tribunal Electoral, Órgano de gestión electoral.

Abstract

As a result of different political conflicts raised in the last twenty years in that region of Chiapas that motivated civil society to promote various trials before the Electoral Court of the Judicial Branch of the Federation (TEPJF) in order to obtain by sentence the recognition of the right to self-determination in political matters established by article 2 of the political constitution of the United Mexican States and thus choose, through their own systems, their municipal authorities. This document describes the events that occurred, and establishes the legal and political arguments that were used to determine that the municipality of Oxchuc could adhere to the uses and customs for the election of authorities.

Key words: Politics; Democracy; Political rights; Electoral Law, Electoral Court, Electoral Management Body.

Correspondencia / Correspondence

Manuel Gustavo Ocampo Muñoa
https://orcid.org/0000-0002-4265-4761.
Email. manuel.ocampo@iij-unach.mx.

Conflicto de Intereses / Competing interest

Los autores declaran que no existe conflicto de intereses

Recibido / Received

12.1.2020

Aceptado / Accepted

5.05.2020

1. Introducción

El presente documento detalla los desafíos políticos que el municipio indígena de Oxchuc enfrentó en los últimos veinte años hasta conseguir que, por sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Chiapas, se ordenara al Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas la realización de los estudios de pertinencia que en su caso acreditaran que este municipio contaba con un sistema normativo propio para la elección de sus autoridades. Esto bajo las reglas explícitas del artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reconoce la libre determinación en materia política de los pueblos y comunidades indígenas.

Se divide para su mejor análisis en ocho apartados, el primero de ellos corresponde a está introducción, los restantes al desarrollo de los argumentos, las conclusiones y la bibliografía. En el apartado denominado "estructuras de organización y de autoridad en el municipio de Oxchuc", se señala la manera en que históricamente se distribuyó el poder entre la cabecera municipal y las localidades, así como también la trascendencia que la figura de la asamblea como autoridad tuvo hasta antes de la aparición de los partidos políticos y sus prácticas.

Por su parte, al exponer los sistemas internos de designación de autoridades en Oxchuc, se describe la manera en que se elegían las autoridades antes de la imposición del sistema electoral mexicano y la legitimidad que estas adquirían por surgir de procesos en los que la voluntad general se expresaba y respetaba.

Al analizar la crisis política en Oxchuc y la justicia electoral mexicana, se explica la trascendencia del trabajo de la autoridad judicial electoral en materia de derecho electoral indígena hasta llegar a la resolución definitiva, que ordena la realización de un estudio antropológico y, en su caso, una consulta a la ciudadanía respecto al sistema de elección de sus autoridades.

En el apartado relativo a la argumentación jurídica de la elección por usos y costumbres en Oxchuc, Chiapas, se desarrollan algunos de los razonamientos que han servido de sustento a las resoluciones judiciales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en escenarios de diversidad cutural, como es el caso de los criterios de modulación constitucional.

En la crónica de la elección municipal 2019 en Oxchuc, se narran las actividades llevadas a cabo para dar cumplimiento a la sentencia de la autoridad judicial electoral en relación a la organización de la asamblea general única que se constituyó en el órgano electoral en este nuevo esquema de participación política. Asimismo, se revisa lo acontecido en este municipio indígena y su impacto en otros pueblos y comunidades de Chiapas, en lo particular en relación a procesos autonómicos y de coexistencia entre el derecho estatal y el derecho indígena.

Por último, se establecen las reflexiones finales del tema y se detalla la bibliografía utilizada como apoyo conceptual.

2. Estructuras de organización y de autoridad en el municipio indígena de Oxchuc Chiapas

En lengua tseltal Oxchuc significa tres nudos. Es uno de los municipios indígenas principales y más antiguos de Chiapas, y cuenta con una densidad de población superior a los 50 habitantes por kilómetro cuadrado (Gómez, 2004:13). Se localiza entre el Altiplano Central y las Montañas del Norte en el Estado de Chiapas. Colinda al norte con los municipios de San Juan Cancuc y Ocosingo; al este con los municipios de Ocosingo, Altamirano y Chanal; al sur con los municipios de Chanal y Huixtán; al oeste con los municipios de Huixtán, Tenejapa y San Juan Cancuc.

De acuerdo con la encuesta intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI),[1] Oxchuc cuenta con una población total de 48,126 personas, de las cuales el 50.4% son mujeres. Asimismo, del total de población, un 98.34% se identifica como indígena y un 97.90% como hablantes de tseltal. De acuerdo con los datos del sistema de integración territorial (ITER) del INEGI, en el municipio se encuentran asentadas 125 localidades.

A lo largo de la historia la estructura político-administrativa de Oxchuc se ha organizado de manera tal que los habitantes de las comunidades rurales podían aspirar a formar parte de la administración municipal, pues se alternaban los cargos de la autoridad municipal a través de la existencia de dos calpules o barrios que lo dividían: el calpulli grande o primero llamado B'ikit calpul, y el calpulli chico o segundo llamado Mugul calpul.

A principios de los años noventa con el desarrollo de la cabecera municipal como espacio urbano y comercial, así como con la llegada de los partidos políticos esa estructura dejó de funcionar. En las comunidades rurales existe una mayor persistencia al sistema de cargos, que al principio se definía como cívico-religioso puesto que incluía la participación en actividades de la iglesia, al parecer las autoridades religiosas tenían mayor peso que las civiles.

En la organización territorial de Oxchuc se distingue la cabecera municipal y el conjunto de las comunidades distribuidas en el municipio. En las comunidades del interior del municipio el sistema local de cargos se rige por un principio ascendente: primero se ocupan los cargos de menor responsabilidad

1 La Encuesta Intercensal 2015 se llevó a cabo con la finalidad de actualizar la información sociodemográfica a la mitad del periodo comprendido entre el Censo de 2010 y el que habrá de realizarse en 2020.

y jerarquía; posteriormente, luego de un periodo de descanso se ocupan los cargos de mayor responsabilidad y prestigio. A excepción de quienes no desempeñen bien sus funciones, los que a lo largo de su vida sólo acceden a cargos secundarios.

En las comunidades del interior del municipio suelen tener un mayor número de cargos que las comunidades urbanas, entre otros los derivados de la agencia auxiliar municipal integrada por: agente, secretario, secretario suplente, tesorero, tesorero suplente y policías; el comité de educación formado por presidente, secretario, tesorero, y vocales; el comité de agua, comité de salud, comité de tienda diconsa, entre otros.

En lo que hace a la cabecera municipal está dividida en comunidades y barrios, al ser un centro urbano, cuenta con servicios proveídos por distintas instancias, por lo que las comunidades de la cabecera tienen menos cargos que las comunidades del interior del municipio. En las comunidades de la cabecera sólo opera el agente auxiliar municipal y el comité de educación. En buena medida por tratarse de un menor número de cargos, en las comunidades de la cabecera no hay una lógica estrictamente ascendente en la designación de quienes ocupan los cargos. De esta manera, los habitantes pueden desempeñar los cargos superiores sin necesariamente pasar por el conjunto de cargos previos.

En la cabecera municipal parte de la población tiene más de una comunidad de pertenencia en la que deben desempeñar cargos, ya que algunos habitantes poseen tierras en las comunidades del interior del municipio generalmente los que se desempeñan como maestras o maestros. Incluso hay población que reside en San Cristóbal de las Casas, pero posee tierras en determinada comunidad de Oxchuc, en la que debe cumplir con el sistema de cargos.

3. Los sistemas internos de designación de autoridades en Oxchuc, Chiapas

Los sistemas internos de designación de autoridades, de acuerdo al derecho electoral indígena de Oxchuc, se integran por el conjunto de leyes y procedimientos propios vigentes que rigen el nombramiento de las diversas autoridades comunitarias. Parten de premisas diversas a las que sustentan el sistema de partidos políticos. Un concepto de suma importancia es la pertenencia a la comunidad, esta identidad y sentido de pertenencia a una comunidad es muy profundo (Mixe A.C., 1995:6). Las personas que pertenecen a una comunidad indígena tienen obligaciones comunitarias que, al ser cumplidas, permiten su legitima permanencia.

La idea de la pertenencia a una comunidad se basa en una visión colectiva y de un desarrollo comunal de la vida. Lo anterior es muy diferente al concepto occidental de la ciudadanía, cuyo enfoque es el individuo, la mentalidad colectivista es el elemento a partir del cual las diferentes sociedades originarias han dado forma a su estructura y organización en los distintos momentos de su historia (Maldonado, 2013: 25). Es esencial mencionar el principio fundamental existente en la mayoría de las comunidades indígenas: primero existen obligaciones, y luego, derechos.

Hasta la década de los cuarentas del siglo XX, no había postulantes a la presidencia municipal, sino que éstos eran designados por los principales, fundamentalmente porque era una gran carga de trabajo sin remuneración económica. Asimismo, el municipio tenía una organización territorial que lo dividía en dos calpules o barrios (calpul mayor y calpul menor) a partir de ello los presidentes municipales debían alternarse: un periodo el presidente municipal era de un calpul, y el siguiente periodo del otro.

La asamblea general comunitaria única se instituye como el órgano electoral del municipio, como una innovación en su derecho electoral consuetudinario. Allí se eligió también a los integrantes del ayuntamiento.

Las comunidades con mayor población y liderazgo político enviaban a uno de sus miembros para obtener las manos alzadas de la asamblea para que ésta los eligiera para ocupar alguno de los cargos de autoridad municipal, como síndicos y regidores; compitiendo entre sí con otra docena de candidatos. Si no obtenían ese cargo, debían quedarse a trabajar en el municipio para servir como apoyo en las actividades de gobierno y sostenerse como enlace entre la cabecera municipal y su comunidad (Burguete, 2016: 4).

Fue en la década de los setentas del siglo XX que la asamblea se partidizó, conforme se consolidaba la hegemonía en todo el país del Partido Revolucionario Institucional (PRI). La convocatoria y coordinación de las asambleas y luego el nombramiento de los candidatos, se realizaron bajo la sigla y el control del partido; es decir, dejó de ser una asamblea única que era la voz de todo el pueblo, limitándose a la membrecía de ese partido político (Chacón, 2005: 35-46).

En el nuevo siglo el problema se recrudeció, la asamblea general comunitaria se atomizó, el pluralismo partidario la fraccionó, y se realizaban hasta diez asambleas partidarias. Las asambleas actualmente se realizan para abordar asuntos relevantes y se deben convocar con al menos quince días de anticipación; todas las autoridades municipales que concluyen el cargo en 2018 se eligieron mediante asamblea (INAH, 2018: 22).

La estructura de autoridad comunitaria se basa en tres figuras relevantes: los principales, el agente auxiliar y el comité de educación.

El grupo de los principales está formado por las autoridades anteriores, que son los miembros de la comunidad que han cumplido ya con todos los cargos de servicio. En la medida en que han obtenido el reconocimiento y respeto de la comunidad, son autoridades morales y políticas. Tradicionalmente son quienes proponen a las personas que habrán de ocupar cargos comunitarios y los presentan ante la asamblea. De igual forma se encargan de visitarlos y pedirles que acepten.

Se considera que los principales por su experiencia pueden escoger a la gente idónea para los cargos. Los principales fungen como el aval moral de quienes son propuestos para los cargos, pero no son ellos mismos parte del sistema de cargos sino quienes lo han terminado exitosamente. El número de principales varía en cada comunidad.

La autoridad mayor a nivel comunidad es el agente auxiliar o agente municipal, máximo cargo que se puede tener dentro de una comunidad del municipio de Oxchuc; éste se encarga de resolver conflictos dentro de la comunidad y realizar gestiones ante el municipio; no cuenta con autonomía en la toma de decisiones porque realiza actividades que le son asignadas por la asamblea comunitaria, ante la cual, a su vez, deberá rendir cuentas. A ello se suma la existencia de reglamentos internos, muchas veces escritos, que delimitan las acciones del conjunto de autoridades comunitarias o municipales.

La agencia auxiliar se integra por un agente quién es el titular y responsable de buscar solución a los problemas de la comunidad y de acudir al municipio a realizar gestiones o bien solicitar la intervención del juez municipal o el presidente en los conflictos que no son competencia de la Agencia. Algunos de los problemas que le corresponde resolver tienen que ver con conflictos familiares como violencia familiar, pleitos, calumnias o ciertos conflictos, como los relacionados con las adicciones, siendo el alcoholismo la más común. Así mismo se encarga de establecer las multas o los arrestos. La duración del encargo es de un año.

El Subagente auxiliar por su parte apoya las labores del Agente auxiliar, acompaña en los procesos de solución de conflictos. En caso de que el agente deba salir o se encuentre impedido para realizar su tarea, el subagente debe suplir el cargo, retomando las funciones del agente auxiliar. La duración del cargo es de un año. Comandante y Policías, son los encargados de realizar las notificaciones para que se presenten las personas ante el agente auxiliar y de llevar a cabo los arrestos solicitados por el agente auxiliar. Su duración en el cargo es de un año.

En general cuando un candidato ha sido elegido y no acepta el cargo, se vuelve a votar; si se alzan tres veces las manos por el mismo candidato, la persona está obligada a aceptar el cargo conferido. En el cambio de autoridades

comunitarias se realiza una fiesta en donde debe estar presente la autoridad municipal o un representante como testigo de la transmisión cargo. El símbolo que representa el cargo es el bastón de mando.[2] En las comunidades sólo tienen bastón de mando el agente auxiliar y el presidente del comité de educación. El uso de la vestimenta tradicional ya no es frecuente, aunque las autoridades de la cabecera la utilizan cuando tienen encuentros con autoridades gubernamentales.

4. La crisis política de Oxchuc y la justicia electoral mexicana

En el municipio de Oxchuc la lucha por el control político en los últimos veinte años involucra profesionistas indígenas, quienes dejaron el pueblo durante un buen tiempo y regresan para buscar un espacio de poder. Los conflictos han generado agresiones hacia quién presida el Ayuntamiento: quema de su vivienda; destrucción del edificio de la Presidencia Municipal y de vehículos; violencia en la celebración de los plebiscitos, ocurriendo a veces la muerte de participantes; exclusión radical a sus opositores en los espacios del ayuntamiento; tomar al presupuesto municipal como un botín; polarización de la sociedad oxchuquera en uno u otro bando; faccionalismo al seno de las comunidades a las que se les exigen lealtades políticas para aplicar políticas sociales clientelares; imposición de agentes y comités municipales en las comunidades, afines al Presidente Municipal en turno y creciente intervención de los partidos políticos, que han contribuido a profundizar el cuadro de conflictos.

Esta pugna se ha centrado desde 1999 entre dos familias. Una se integra con los hermanos Santiz Gómez (Miguel, Jaime, Roberto y Teófilo) y la otra es la conformada por los hermanos Rogelio y Norberto Santiz López y la esposa de este último, María Gloria Sánchez Gómez. Ambas familias en su oportunidad de ocupar el poder lo han ejercido de una manera autoritaria en un marco de corrupción caracterizado por la impunidad; la utilización indebida de los recursos públicos, y el control de los medios de comunicación.

En los últimos quince años cada vez que se pretende realizar la sucesión en el poder el conflicto se agudiza. En 1999, Miguel Santiz Gómez, quien era presidente municipal, intentó dejar como presidente a su hermano Jaime Santiz Gómez; Norberto Santiz López lo impidió y ganó la candidatura dentro del PRI.

2 El bastón de mando está elaborado en madera dura y está adornado con una empuñadura simple de plata y una punta o contera también en plata, además de contar con listones de colores amarrados a la mitad de la caña. La empuñadura suele estar grabada con el cargo y con el nombre de la comunidad.

A su vez Norberto operó para que su esposa María Gloria Sánchez Gómez fuera su sucesora en dos mil cinco; en esa ocasión utilizó la estrategia de contar por primera ocasión su partido en el municipio con una candidata. Su esposa a la postre sería la presidenta municipal, la primera mujer en ocupar ese cargo en Oxchuc, lo que se convirtió en noticia internacional.

En el 2008, nuevos encuentros violentos se produjeron entre los dos grupos familiares, en el contexto de la renovación del ayuntamiento. En esta ocasión la familia Santiz Gómez recuperó la presidencia con Jaime Santiz Gómez.

En el proceso electoral de 2010, Jaime Santiz Gómez, quería heredar el cargo a su hermano Teófilo Santiz Gómez; de nueva cuenta Norberto Santiz López era el contrincante. El procedimiento de selección del candidato era plebiscito o de asamblea municipal que convocaba el PRI. Esta se celebró en el mes de abril de 2010, Norberto aseguraba tener el mayor número de partidarios, cuestionando la intervención del presidente municipal en orientar los resultados a favor de su hermano.

Con un ambiente tenso se inicio el proceso y de pronto la discusión pasó de las palabras a los hechos. Se produjo entonces un enfrentamiento con palos y piedras entre los dos bandos que dejó como saldo un muerto y varios lesionados. El muerto pertenecía a las filas de Norberto, sus seguidores inconformes quemaron la casa del alcalde Jaime Santiz y dos patrullas; además, tomaron la presidencia municipal y bloquearon varios días la carretera que comunica a San Cristóbal y Ocosingo.

En 2012, Norberto Santiz López recupera la presidencia a favor del PRI, y desde el palacio municipal volvió a operar para heredar la presidencia a su esposa María Gloria Sánchez, favoreciendo su candidatura por el PRI para el periodo 2015-2018. Es así que en el año 2015 el conflicto inicia como una confrontación pública entre posibles precandidatas dentro de los partidos PRI y PVEM en el mes de julio. En el PVEM cuestionaban los apoyos a favor de la posible candidatura de la expresidenta Cecilia López y en el PRI surgía la inconformidad por la virtual candidatura de María Gloría Sánchez. El PVEM retiró a Cecilia López y la propuso como diputada del distrito electoral XXI.

Por su parte, el expresidente Jaime Santiz Gómez había buscado la candidatura dentro del PRI, pero no la obtuvo pues los lideres apoyaban a la esposa del presidente en funciones. Entonces buscó su candidatura en el partido Chiapas Unido. Las elecciones estatales se realizaron el diecinueve de julio de 2015, María Gloria Sánchez Gómez obtuvo 10,083 votos y resultó electa como presidenta municipal con una participación ciudadana del 77.13%. El primero de octubre del 2015 tomó posesión. De acuerdo con diferentes notas periodísticas, desde el principio de su segunda administración, Sánchez Gómez enfrentó dificultades para gobernar (Henríquez, 2015: 3).

El dieciséis de octubre, se suscitaron hechos violentos en el municipio de Oxchuc, presuntamente con motivo de la elección de María Gloria Sánchez Gómez como Presidenta Municipal. Derivó en el incendio de la presidencia municipal y la retención de diversos funcionarios locales (Grupo Fórmula, 2015: 6).

En el mes de diciembre de ese año fue acusada de incumplimientos de campaña, cacicazgo y desviación de recursos, por lo que el municipio convulsionó aún más, con movilizaciones multitudinarias y bloqueos carreteros que impidieron la normalidad de la vida regional, obligando a una fuerte presencia de la policía estatal para resguardarla.

El quince de enero del 2016, se registró un enfrentamiento entre fuerzas de seguridad y pobladores del municipio de Oxchuc, dado que éstos últimos exigían la destitución de María Gloria Sánchez Gómez como Presidenta Municipal. Incluso derivó en diversas personas lesionadas y varios inmuebles incendiados, así como el bloqueo de la carretera que comunica San Cristóbal de las Casas con Ocosingo y Palenque (Becerril, 2016: 4).

El quince de febrero de 2016, la comunidad de Oxchuc llevó a cabo una asamblea comunitaria en que designó a Oscar Gómez López como Presidente Municipal y solicitó al Congreso del Estado que ratificara ese nombramiento, al haberse efectuado por la mayoría del pueblo (Rodríguez, 2016: 7).

El dos de marzo de la misma anualidad, el Congreso del Estado aprobó el Decreto 174, por el que sustituyó a los cuatro regidores por el principio de representación proporcional integrantes del Ayuntamiento de Oxchuc y designó, entre otros, a Oscar Gómez López como regidor. El diez de marzo, el Congreso del Estado expidió el Decreto 178 por el que designó como presidente sustituto del ayuntamiento de Oxchuc a Oscar Gómez López.

El diecisiete de marzo, indígenas del municipio de Oxchuc tomaron las instalaciones del Congreso del Estado para exigir la destitución de Oscar Gómez López como presidente sustituto, al estimar que no representa los intereses de la comunidad. El treinta de marzo, personas desplazadas del municipio de Oxchuc sostuvieron una reunión en la curia diocesana de San Cristóbal de las Casas, para exigir el retorno de las treinta y seis familias que tuvieron que salir del municipio con motivo de la disputa postelectoral. El ocho de mayo, se efectuó una marcha por más de mil quinientos habitantes del municipio de Oxchuc, en que exigieron al Congreso del Estado que se entregara el nombramiento como presidente sustituto a Miguel Gómez Hernández, síndico propietario del Ayuntamiento.

María Gloria Sánchez Gómez ganó las elecciones 2015 con un número de votos significativos que al parecer fueron obtenidos, mediante mecanismos coercitivos de amenazas a los delegados de barrios (agentes y comités municipales de las comunidades), para que canalizaran el voto a favor de su esposa,

amenazándoles de castigo en la lista de proyectos de gobierno, como fue ampliamente difundido, con pruebas, en algunos medios. La oposición que salió a la calle protestando en su contra y tomó las carreteras, incluía a aquellos partidarios del PRI que se sentían traicionados por la pareja al haber cambiado de partido.

El cuatro de febrero de 2016 la alcaldesa pidió licencia indefinida al congreso del Estado de Chiapas al cargo. El once de febrero de ese mismo año en una sesión extraordinaria de la Comisión Permanente del Congreso del Estado de Chiapas se aprobó la solicitud de licencia indefinida de la alcaldesa. El quince de ese mismo mes y año se organizó una asamblea comunitaria para determinar quién ocuparía el cargo, como resultado fue designado Óscar Gómez López quién fue nombrado alcalde sustituto el once de marzo del 2016.

A raíz del reconocimiento o incorporación de los derechos colectivos de contenido económico, político y cultural de los pueblos originarios, así como la ratificación de tratados de derechos humanos que se integraron al bloque de constitucionalidad; es decir, al conjunto de normas que tienen jerarquía constitucional en el ordenamiento jurídico (Góngora, 2007: 9), generaron que, los mecanismos institucionales aptos para hacerlos efectivos, resultaran insuficientes ya sea por falta de técnica legislativa o por razones de control político.

Estos nuevos derechos y atribuciones de potestades que antes eran privativas de los órganos del Estado a los pueblos originarios han provocado disputas legales y políticas de difícil resolución. Como es el caso del poder legislativo, que sigue reclamando la atribución soberana para promulgar leyes sin estar condicionado o limitado por el derecho de consulta de los pueblos indígenas.

En el tema de los derechos políticos reconocidos en lo colectivo, lo anterior ha generado su judicialización es decir se han visto en la necesidad estos colectivos de acudir ante la autoridad judicial electoral a exigir la protección constitucional y de esta forma hacer valer el derecho reconocido.

En el caso del derecho electoral de Oxchuc existen procedimientos internos bien definidos para elegir a sus autoridades, mismos que hasta antes de la aparición de los partidos políticos se utilizaban eficientemente y con su ejercicio se mantuvo la paz en los pueblos y comunidades. Esto debido principalmente a que se trataba de un sistema de elección incluyente que tomaba en consideración a las autoridades tradicionales, a las comunidades, a los principales y repartía el poder en la conformación de la autoridad municipal.

Desafortunadamente al momento de incorporarse el derecho a la libre determinación en materia política como derecho colectivo de los pueblos indígenas en el ordenamiento constitucional, ganaron el reconocimiento estatal pero perdieron la unidad al interior de la comunidad y en el caso del Estado mexicano si bien es cierto su sistema hegemónico cedió un poco en materia

electoral mantiene la exclusividad en la solución de conflictos a través del tribunal electoral del poder judicial de la federación quién tiene la última palabra.

Por lo anterior, para efectos de este trabajo, resulta relevante analizar la postura que asume el sistema hegemónico en la resolución de los conflictos político-electorales en Oxchuc, pues esa judicialización del derecho electoral indígena constituye el referente para el pluralismo jurídico que se construye actualmente en Chiapas con la intención de establecer además si existe coexistencia entre los sistemas jurídicos estatal y originario; y de ser así identificar características que presenta.

El primero de los asuntos relacionados con el proceso electoral local de 2015 fue el juicio de inconformidad promovido el veintidós de junio de dos mil quince, por Miguel Santiz Gómez en contra de la aprobación del registro de María Gloria Sánchez Gómez, como candidata a Presidenta Municipal del Municipio de Oxchuc, Chiapas por el Partido Verde Ecologista de México,mediante acuerdo IEPC/CG/A-071/2015, de quince de junio de dos mil quince, emitido por el Consejo General del IEPC. El medio de impugnación no prosperó pues con fecha veintisiete de junio del 2015 se tuvo por no interpuesta la demanda por extemporánea.

Posteriormente se impugnaron el cómputo, la validez de la elección y la entrega de la constancia, pero fueron confirmadas por el Tribunal local, la Sala Regional Xalapa del TEPJF, así como por la Sala Superior, mediante resoluciones correspondientes a los juicios TEEMCH/JN/010/2015 y Acumulados, SX-JRC-268/2015 y SUP-REC-8212/2015 de fecha nueve de octubre de dos mil quince, respectivamente.

Sin duda que las actuaciones del TEPJF que son trascendentales en relación al actual conflicto político de Oxchuc se documentan en los juicios para la protección de los derechos político electorales del ciudadano promovidos por Amalia Sánchez Gómez, Elia Santiz López, Miguel Gómez Hernández y Mario Gómez Méndez respectivamente, ostentándose como primera y tercera regidoras, primer síndico y segundo regidor, del Ayuntamiento de Oxchuc, Chiapas, contra la sentencia de nueve de mayo del dos mil dieciséis, emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Chiapas (TEECH) en los expedientes TEECH/JDC/010/2016 y acumulados (Jiménez, 2017: 71-75).

El juicio para la protección de derechos políticos SUP-JDC-1697/2016 promovido por Alicia Santiz Gómez, Mercedes Gómez Sánchez y Sara Santiz López, quienes combaten el Decreto 174, de dos de marzo de dos mil dieciséis emitido por el Congreso del referido Estado, por el que fueron sustituidas en el cargo de regidoras por el principio de representación proporcional en el citado ayuntamiento, así como la omisión del presidente municipal de tomarles protesta para desempeñar el cargo precisado.

Finalmente, la controversia planteada en el juicio SUP-JDC-1756/2016 el diecisiete de agosto de 2016 promovido por María Gloria Sánchez Gómez per saltum ante el TEPJF mediante demanda en la que se advierte que el cuatro de febrero del año en curso, la referida ciudadana presentó ante el Congreso del Estado de Chiapas licencia al cargo de Presidenta Municipal de Oxchuc, la cual fue calificada como renuncia por el Congreso del Estado mediante decreto 161 de once de febrero.

El veinticuatro de junio presentó oficio dirigido al presidente de la Mesa Directiva del citado órgano legislativo, en que solicitó su reincorporación al cargo. El catorce de julio presentó un diverso escrito ante la misma autoridad, en que solicitó que a la brevedad se pronunciara sobre lo peticionado. El dos de agosto le fue notificado el oficio 0327 suscrito por la secretaria de la Comisión Permanente del Congreso del Estado de Chiapas, en el cual le notificó que no era posible reincorporarla al cargo, toda vez que mediante decreto 161 su licencia fue calificada como renuncia.

Inconforme con lo anterior, el ocho de agosto presentó demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ante el TEECH, sin embargo, el diecisiete del mismo mes desistió para acudir per saltum ante la Sala Superior del TEPJF.

Entre los agravios que aducía la actora en su escrito de impugnación se aprecia el señalamiento que hace en el sentido de que el Congreso del Estado no se pronunció respecto de la totalidad de planteamientos hechos valer en los escritos de veinticuatro de junio y catorce de julio, ambos de dos mil dieciséis, en que solicitó su reincorporación al cargo de Presidenta Municipal de Oxchuc, lo que estima contrario a lo previsto en los artículos 8 y 35, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior, porque la contestación de la referida autoridad no se hizo cargo de lo relativo a la temporalidad de la licencia; que el desempeño del cargo constituye un derecho y una obligación.

Argumentó además que la sustitución por renuncia sólo procede por causa justificada, supuesto en el cual no se encontraba, dado que la licencia la presentó por así convenir a sus intereses; y, que los términos licencia y renuncia son distintos, pues el primero denota cierta temporalidad, en tanto que el segundo involucra separarse de un cargo sólo por causa justificada.

Por otro lado, precisa que la autoridad legislativa aceptó la licencia por tiempo indefinido y la calificó como renuncia, sin que al efecto se hayan analizado las causas o motivos para la destitución del cargo; lo que en concepto de la impugnante derivó en la privación del derecho a ejercer el cargo. Aunado a lo anterior, dado que no solamente constituye un derecho sino también una obligación, considera que el ejercicio de los cargos públicos es irrenunciable

acorde con los artículos 36, fracción VI de la Constitución Federal y 11 de la Constitución Política del Estado de Chiapas, por lo que solicita la inaplicación al caso concreto del artículo 88, párrafo segundo del último ordenamiento señalado, en la parte que establece que las licencias por tiempo indefinido serán calificadas como renuncias.

Agrega que se violaron en su perjuicio las garantías de audiencia y debido proceso, dado que el Congreso del Estado se limitó a señalar que la licencia por tiempo indefinido debe ser considerada renuncia al cargo, sin que al efecto se le haya dado la posibilidad de manifestar lo que a su derecho asistiera, lo que estima contrario a los artículos 14, párrafo segundo y 16, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como al diverso 69 de la Constitución Política del Estado de Chiapas.

Al entrar al estudio del asunto la Sala Superior consideró válido afirmar que, con motivo de la elección efectuada en julio de 2015, se desató un conflicto social y político que derivó en diversos hechos violentos que han tenido repercusión en todo el municipio. Eso llevó a María Gloria Sánchez Gómez a presentar licencia por tiempo indefinido ante el Congreso del Estado el día cuatro de febrero de este año. A juicio de la Sala Superior es evidente que las presiones y la violencia política probada colocó a la Presidenta Municipal en una situación de mayor vulnerabilidad que la orilló a presentar su licencia. Se acredita que, a lo largo de los primeros seis meses de ejercicio del Cabildo constitucionalmente electo, se presentaron situaciones de violencia, conflicto social y atentado contra el órgano de gobierno municipal, que impidieron el normal desarrollo de las funciones del Ayuntamiento. Se centraron estas protestas en la destitución de María Gloria Sánchez Gómez en el cargo en la Presidencia Municipal.

En consecuencia, la autoridad judicial electoral tuvo como plenamente acreditado que la presidenta municipal renunció por presión, pues no existe controversia respecto de existió un contexto de confrontación y hechos violentos desde la elección de julio de 2015, por lo que existe justificación para invalidar su renuncia al cargo de Presidenta Municipal y la solicitud de licencia indefinida inducida por error y por violencia para presentarla, dado que el vicio de la voluntad que originó la solicitud de licencia no ha desaparecido sino que conforme a las constancias en autos, se ha intensificado la violencia, siendo conforme a Derecho revocar el decreto 161 de once de febrero del presente año emitido por el Congreso del Estado de Chiapas, así como el oficio 0327 emitido por la Secretaria de la Comisión Permanente del propio Congreso local en que los que negó a María Gloria Sánchez Gómez su reincorporación al cargo de Presidenta Municipal.

En síntesis, la resolución de fecha treinta y uno de agosto de dos mildieciséis revocó el decreto 161 emitido por el Congreso del Estado de Chiapas, así

como el oficio emitido por la Secretaría de la Comisión Permanente del propio Congreso local, a través del cual negó a María Gloria Sánchez Gómez su reincorporación al cargo de presidenta municipal. Además, dejó sin efectos los decretos 174 y 178, mediante los cuales nombró a Oscar Gómez López como presidente municipal sustituto y a Obidio López Santiz, Manuel Gómes Rodríguez y Juan Santiz Rodríguez, como regidores sustitutos de representación proporcional.

En dicha sentencia se vinculó a la Secretaría General del Gobierno del Estado y al Congreso del Estado de Chiapas para que, a través del diálogo y la concertación, de manera oportuna, adecuada y eficaz crearan los cauces institucionales para sensibilizar a las partes en conflicto a efecto de que colaboren en el cumplimiento del fallo del TEPJF.

Cabe mencionar que el proyecto original de la resolución en comento corrió a cargo del magistrado Manuel González Oropeza quién inicialmente propuso confirmar el decreto 161 del Congreso de Chiapas, así como el oficio 327 de la Secretaría de la Comisión Permanente de este órgano legislativo, revocar la sentencia impugnada, dejar sin efecto los decretos 174 y 178 del Congreso local. Además, ordenar al órgano público electoral de Chiapas realizar una consulta para que la comunidad determinara quién ocuparía el cargo de presidenta o presidente municipal sustituto. Aseguró que el proyecto de sentencia presentado por su ponencia de ninguna manera elimina la validez de la elección, sino que trataba de ser constructivo. Su argumentación se basaba en que la violencia que todos han aceptado y que está en todo el pueblo, no solamente afectó a la presidenta municipal, sino también a 34 familias que fueron desplazadas. El proyecto del magistrado González Oropeza fue rechazado en sesión pública de la Sala Superior de treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis por la mayoría de magistrados por lo que el magistrado presidente sometió a consideración del Pleno que la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa realizará el engrose correspondiente.

Aunque no de inmediato, debido a la inconformidad de un buen número de comunidades de Oxchuc, se cumplió la sentencia. No obstante, los movimientos de protesta continuaron; las dos familias que dominan Oxchuc se agruparon y reinventaron, una retomó el poder y la otra se infiltró en grupos que promovían un movimiento de elecciones por usos y costumbres.

El once noviembre del 2016, la organización denominada comisión permanente por la paz y Justicia del Municipio de Oxchuc, Chiapas presentó un escrito ante el IEPC para celebrar elecciones a través del sistema normativo de usos y costumbres.

En enero de 2017, aproximadamente veintiocho mil de los cuarenta y dos mil pobladores de Oxchuc, encabezados por autoridades comunitarias y tradi-

cionales, firmaron una petición para solicitar al IEPC que las próximas elecciones municipales se realizaran mediante el sistema de usos y costumbres.

Con fecha diez de febrero de 2017 a propuesta de la Comisión Permanente de Participación Ciudadana del Consejo General del IEPC se emite el Acuerdo IEPC/CG-005/2007 mediante el cual se determinó que no son procedentes las peticiones planteadas por la Comisión Permanente por la Paz y Justicia del Municipio de Oxchuc, Chiapas de celebrar elecciones a través del sistema normativo de usos y costumbres del municipio de Oxchuc. Ante la incompetencia que argumentó el IEPC para autorizar elecciones pues eso era competencia del legislador, la comisión permanente por la paz y la justicia en Oxchuc promovió juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano.

El ocho de marzo de 2017 se presentaron por un grupo de ciudadanos y organizaciones escritos de promoción de juicios para la protección de derechos políticos electorales del ciudadano ante la Sala Superior del TEPJF, vía per saltum. El cuatro de abril de 2017 dicha autoridad determinó declarar improcedentes los juicios ciudadanos y en consecuencia ordenó reencauzarlos al TEECH para que resuelva.

El veintiocho de junio del 2017 el TEECH resolvió el expediente TEECH/JDC/019/2017 y sus acumuladosmediante sentencia definitiva en la que ordena al IEPC ejecutar diversas acciones para determinar la viabilidad de la implementación de los usos y costumbres en este municipio y que puedan elegir a sus representantes dentro del ayuntamiento municipal, sin participación de partidos políticos.

El veinticuatro de enero del año 2018 simpatizantes de María Gloria Sánchez, se enfrentaron a seguidores del ex presidente municipal sustituto Óscar Gómez López, lo que derivó en una balacera en la que cinco personas resultaron heridas. La Fiscalía General del Estado de Chiapas (FGECH) informó que la riña derivó cuando el grupo de la alcaldesa intentó retirar por la fuerza al otro para dejar libre la vialidad, ya que habían instalado una caseta de cobro provisional en la que se cobraba de cincuenta pesos hasta doscientos pesos, dependiendo el tipo de vehículo (Jiménez, 2018: 5).

Entre las nueve y diez de la mañana de ese mismo día; un grupo de hombres armados de la comunidad Cruzton, Chacanjul, Joviltic, Corralito y Chaunil se concentraron para perpetrar el ataque a los opositores de la alcaldesa María Gloria; por la salida a Ocosingo. Mientras un segundo grupo, entre las once y doce, de las comunidades de Piedra Escrita, Nueva Independencia, Porvenir, Nueva Betania y veinte de noviembre se apostaron para atacar por otro frente al grupo de la Comisión Permanente de la Paz y Justicia, quienes se armaron con piedras, palos y machetes para repeler la agresión (Noticaribe, 2018: 6).

El dieciocho de febrero del 2018, María Gloría Sánchez, fue desaforada por el Congreso local, lo mismo que el síndico y los regidores de dicho ayuntamien-

to, luego que la FGECH solicitó su remoción para poder iniciar, tal como lo establece la constitución y la legislación penal vigentes, el proceso en su contra.

Las personas que resultaron agraviadas la acusaron de ser la autora intelectual del ataque que el veinticuatro de enero de ese mismo año llevaron a cabo civiles fuertemente armados contra pobladores que se manifestaron a favor del reconocimiento de su derecho a la libre determinación y la conformación de un gobierno comunitario para el municipio. Diputados y representantes del gobierno de Chiapas se trasladaron a la cabecera municipal de Oxchuc para atestiguar la elección de un consejo popular, la cual se llevó a cabo a manos alzadas y en asamblea popular. Como presidente del Consejo fue elegido Oscar Gómez López, quien venía fungiendo como alcalde sustituto.

A partir de este evento comenzó un proceso de disminución de la conflictividad, creándose condiciones para avanzar hacia la fase de la consulta ordenada por la autoridad judicial electoral.

5. Argumentación jurídica y política de la elección por usos y costumbres en Oxchuc, Chiapas

El ejercicio de elaborar nuevas normas electorales que darán origen a un nuevo sistema normativo electoral en Oxchuc, en un horizonte de reconciliación, pacificación y buen gobierno es resultado de la coexistencia entre el sistema electoral hegemónico y los sistemas de elección de autoridades de los pueblos originarios, a partir de lo ocurrido en el municipio de Oxchuc se define desde el nivel de interlegalidad. Al parecer se establece un diálogo entre ambos sistemas aún sin respetar plenamente las diferencias.

En materia electoral el derecho de acceso a la justicia de los pueblos y comunidades indígenas ha sido el tema con mayor número de criterios de interpretación vinculantes que el TEPJF ha emitido; en su mayoría establecen excepciones a las reglas procesales cuando personas, pertenecientes a pueblos originarios, interponen algún medio de impugnación en el ámbito federal.

Lo anterior se justifica fundamentalmente haciendo referencia al principio pro persona, establecido en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos mediante reforma de 2011 refiere a que habrá de estarse siempre a la interpretación que resulte más favorable al individuo en caso de disposiciones que le reconozcan o acuerden derechos y habrá de darse prevalencia a la norma que signifique la menor restricción a los derechos humanos en caso de convenciones que impongan restricciones o limitaciones.

Los argumentos que este órgano jurisdiccional invoca regularmente para romper las reglas procesales que rigen en materia electoral son, entre otras, la necesidad de compensar las circunstancias de desigualdad y desventaja pro-

cesal en que se encuentran las comunidades indígenas; lo que implica que en los juicios en materia electoral indígena la exigencia de las formalidades debe analizarse de una manera flexible.

En la mayoría de los casosse citan las normas internacionales sobre este tema fundamentalmente el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Por lo que respecta a los criterios jurídicos no obligatorios (tesis), el rubro más concurrido es quizá el relacionado con las elecciones por usos y costumbres en cuanto a los requisitos de elegibilidad para ser electos como autoridad municipal, cambio de sistema normativo interno y procedimiento de selección de autoridades municipales. Condiciones para considerar válidos los procesos electivos de las comunidades indígenas y presupuestos para la validez del método de insaculación para proponer un cargo de elección a nivel municipal.

También han sido motivo de pronunciamiento, por parte del TEPJF, los derechos al autogobierno y a la autonomía, mismos que no pueden concretarse si los colectivos indígenas no tienen los derechos mínimos para su existencia, dignidad, bienestar de sus integrantes y desarrollo integral. (Jurisprudencia, 2016)

Se considera que toda restricción a la autonomía indígena, que cualquier autoridad pretenda realizar, debe ser estrictamente necesaria y razonable; es decir, debe aprobar la prueba de proporcionalidad. (Jurisprudencia, 2014)

La interpretación del ejercicio de este derecho, por parte de los pueblos indígenas, a juicio de la Sala Superior, implica la participación política efectiva y la administración directa de los recursos que le corresponden. Ello ha sido motivo de bastantes debates, sobre lo que esta facultad implica, entre otras cosas, cómo y qué autoridad debe solucionar los casos de responsabilidad por el mal uso de recursos públicos que puede generarse. Problema que, naturalmente, se debe resolver por el legislador, pues el ámbito de un juzgador no puede rebasar la litis que se dirime en un juicio.

Han sido objeto de interpretación jurisdiccional, por parte del TEPJF, la compatibilidad de derecho indígena con el derecho formalmente legislado, para lo cual es necesario que las normas étnicas, para considerarse constitucionales, no restrinjan los derechos protegidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su autodisposición normativa es decir las reglas y entes encargados de solucionar sus conflictos.

En este sentido las normas que en Oxchuc se han dado con motivo a las elecciones por sistemas normativos internos son resultado de un ejercicio de modulación del TEPJF, pues si bien es cierto que la creación, uso e interpre-

tación de normas sociales para la convivencia interna es una práctica de toda cultura indígena, está presente en su carácter consuetudinario; y es lo que en sentido estricto se reconoce como derecho indígena.

Los llamados usos y costumbres son acuerdos, convenciones sociales que se producen en la convivencia diaria, que opera a nivel de las representaciones sociales de los usuarios de esas normas, y que en su conjunto crean un cuerpo jurídico al que se denomina sistema normativo interno, o propio, en tanto los usuarios las invocan. No se trata de normas anquilosadas, sino siempre renovadas, flexibilizadas, construidas en los diálogos hacia adentro y hacia afuera.

Desde la interlegalidad los pueblos originarios que han subsistido son aquellos que han sido más eficientes en cuanto a su capacidad de cambio, para apropiarse o interpretar las normas del Estado que debe de aplicar de manera obligatoria, es decir desentrañar el sentido de lo ajeno en un marco de sus propios valores e intereses. Es así como la asamblea cumple un papel normativo fundamental, para poder manejar los cambios y adecuaciones, allí surgen acuerdos legitimos y se juridiza la vida social siendo así la manera en que se configuran los sistemas normativos propios.

Al tener funciones integrativas la asamblea y gozar de legitimidad se ha convertido en una válvula de escape para el TEPJF el tomar como referencia las decisiones que se toman en su interior por ser consensuales en la medida que las reglas explícitas del constitucionalismo mexicano se lo permitan. La Asamblea General de Oxchuc es un ejemplo de que las resoluciones de la autoridad judicial electoral, abonan a la reconstrucción de los sistemas normativos internos y propician la confianza ciudadana, entre las comunidades, al impulsar acciones de transparencia como las que se realizaron en los trabajos de consulta que realizó el IEPC en cumplimiento a la sentencia electoral.

Por otro lado, al crear sus propias normas electorales, Oxchuc puso en práctica la facultad de autodisposición normativa y la equivalencia de dichas reglas frente al sistema electoral hegemónico que ha promovido en sus resoluciones el TEPJF. De igual manera la validación de las normas que se utilizaron en la elección de autoridades municipales en Oxchuc, mandatado al IEPC, se realizó a la luz del criterio emitido por el TEPJF que ordena privilegiar el principio de maximización de la autonomía, salvaguardando y protegiendo el sistema normativo interno que rige a cada pueblo o comunidad, siempre que se respeten los derechos humanos, lo que genera la posibilidad de establecer sus propias formas de organización, como también la de regularlas como expresión del autogobierno indígena.

6. Crónica de la elección municipal 2019 en Oxchuc

El acuerdo del consejo general IEPC/CG-A/058/2018 de fecha 10 de abril 2018 constituye el primer acto formal por parte del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana con miras al cumplimiento de la sentencia definitiva de fecha 28 dejunio del 2017 emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Chiapas (TEECH) en el expediente TEECH/JDC/019/2017.

Dicha resolución le vinculó a una serie de actividades a realizar por el Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana IEPC, tal es el caso de verificar la viabilidad de la implementación de usos y costumbres del municipio de Oxchuc para la elección de sus autoridades.

Ahora bien la cercanía del proceso electoral ordinario local 2018 generaba incertidumbre respecto del municipio de Oxchuc, pues el consejo municipal electoral debía conformarse de acuerdo a lo ordenado en la ley electoral de Chiapas.

En ese sentido el 2 de abril de 2018 se publicó el decreto número 194 por medio del cual se adicionó el artículo décimo tercero transitorio al Código de Elecciones y Participación Ciudadana en el que se autorizó que por única vez el IEPC organizaría y celebraría las elecciones para la renovación de miembros del ayuntamiento en Oxchuc hasta en tanto se cuente con el resultado del peritaje antropológico y en su caso la realizada la consulta ordenadas por el TEPJF.[3]

En virtud de lo anterior en sesión extraordinaria, el Consejo General del IEPC aprobó el 10 de abril del 2018 la disolución del Consejo Municipal Electoral de Oxchuc, debido a que el el dictamen antropológico sería entregado por el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) en un tiempo estimado de diecisiete semanas y cuatro días tiempo que resulta una fecha posterior al día 1 de julio del 2018 día señalado para la jornada electoral del Proceso Electoral Local Ordinario 2017-2018 por lo que al no existir el fin principal para el que fue conformado el Consejo Municipal Electoral de Oxchuc, que es la preparación y ejecución del citado proceso la subsistencia del mismo carecía de fundamento.

Es así como en el Acuerdo IEPC/CG-A/058/2018, se aprueba la disolución del mencionado consejo integrado desde el 15 de diciembre de 2017 pero cuya toma de protesta debido a los problemas político-sociales que imperaban en el municipio no fue posible instalar.

El Consejo General aclaró en el acuerdo de referencia que las elecciones a la Presidencia de la República, Gobernador, Senadores, Diputaciones federales y

3 Congreso del Estado de Chiapas, decreto número 194, *periódico oficial del Estado*, número 360, 2 de abril de 2018.

Diputaciones locales, se realizarían de forma normal en ese municipio. (Acuerdo de Consejo Genral, 2018)

Otro acuerdo del consejo general del IEPC trascendental en la vida democrática de Chiapas es el IEPC/CG-A/189/2018 de fecha 26 de septiembre del 2018 que representa el punto de partida para el diseño de la elección que bajo sistema normativo interno se desarrollaría en abril del 2019 en el municipio indígena de Oxchuc.El documento en términos coloquiales es la respuesta a la petición del grupo paz y justicia del referido municipio respecto de la realización de la elección de sus autoridades municipales sin partidos políticos esto es bajo sus reglas internas en ejercicio del derecho a la libre determinación. (Acuerdo de Consejo General, 2018a)

De igual manera es uno de los actos relacionados con el formal del cumplimiento por parte del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana (IEPC) de la sentencia definitiva de fecha 28 dejunio del 2017 emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Chiapas (TEECH) en el expediente TEECH/JDC/019/2017, dado que esta estableció una serie de actividades a realizar por el Consejo General del del IEPC para verificar la viabilidad de la implementación de usos y costumbres del municipio de Oxchuc para la elección de sus autoridades, así como también le vinculó para constatar fehacientemente que la comunidad estaba inmersa en el marco legal que reconoce y que regula distintos aspectos de su cosmovisión.

Es así que el 19 de septiembre del 2018 se recibió el dictamen antropológico denominado sistema normativo indígena para la designación de autoridades en el municipio de Santo Tomás, Oxchuc, realizado por el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), el cual concluyó que, el sistema normativo interno que regula las formas de gobierno indígena en el municipio de Oxchuc, mantiene su vigencia y particularidades.

Los cambios experimentados en este sistema de cargos no son prueba de su debilitamiento, sino más bien de la capacidad de adaptación a las nuevas condiciones y circunstancias políticas, características que lo hacen dinámico y permiten su coexistencia con el sistema político nacional. Si bien, el sistema normativo interno no es discordante con el marco constitucional de los derechos humanos, requiere adaptarse a fin de fortalecer la incorporación de las mujeres y los jóvenes.

Cabe mencionar que los trabajos del grupo de investigadores e investigadoras integrado por Rodrigo Megchún, Teresa Mora, Héctor Ortiz y Xóchitl Zolueta, iniciaron formalmente el 24 de marzo de 2018, e incluyeron reuniones con las autoridades municipales y a los promoventes, además de entrevistas con pobladores, autoridades tradicionales e investigadores locales, así como asistencia a asambleas informativas en varias localidades del municipio.

Los trabajos fueron suspendidos temporalmente por el INAH del 21 de mayo al 19 de julio, por motivo de las elecciones federales y locales a fin de esperar a que existieran condiciones más favorables para las actividades programadas y evitar posibles conflictos político-electorales.

Una vez recibido el dictamen se procedió a elaborar el proyecto de acuerdo por el que se proponía al Consejo general del IEPC una respuesta a la petición planteada por la comisión permanente por la paz y justicia de Oxchuc.

Con fecha 26 de septiembre del 2018 dicho instituto emitió el acuerdo del consejo general IEPC/CG-A/189/2018 mediante el cuál se declara procedente celebrar la consulta para que las y los ciudadanos del municipio dieran a conocer su voluntad respecto al sistema de elección de sus autoridades municipales: si por partidos políticos o por usos y costumbres. Lo anterior con pleno respeto a los principios y requisitos que el Convenio número 169 de la OIT establece en el caso de pueblos indígenas y tribales.

Para llegar a la anterior resolución el IEPC implementó en cumplimiento a la sentencia de la autoridad judicial electoral desarrollo fundamentalmente tres acciones vínculadas a los requisitos que el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) señala para las consultas a los pueblos indígenas y que acreditan el cumplimiento del fallo del TEECH.

La primera consistió en entrevistas con habitantes del municipio de Oxchuc y solicitudes de informes de diversas autoridades federales, estatales o municipales legales y tradicionales, con la intención de obtener información "de primera mano", es decir, de las fuentes directas. Dialogarón con organizaciones sociales, campesinas, políticas, legislativas y ejecutivas, con el firme propósito de escuchar su opinión respecto a la manera en que consideraban debía elegirse a las autoridad municipal.

La segunda acción fue la realización del dictámen antropológico por parte del INAH para demostrar la existencia histórica de un sistema normativo interno en Oxchuc acorde al marco constitucional de los derechos humanos.

La última acción consistió en dar respuesta a la petición realizada por los integrantes de la comisión permanente por la paz y justicia de Oxhuc en el escrito de fecha 2 de septiembre del 2016 y recibida el 11 de noviembre de ese mismo año por el IEPC en cumplimiento a la sentencia del TEECH.

Cabe señalar, que en el mismo acuerdo se instruyó a la Dirección de Ejecutiva de Participación Ciudadana del IEPC elaborar los lineamientos correspondientes a la organización y desarrollo de la consulta, así como a la Secretaría Ejecutiva para informar el cumplimiento de la resolución al TEECH. (TEECH/JDC/19, 2017).

Se realizaron asambleas en ciento veinte comunidades de Oxchuc y el cinco de enero de dos mil diecinueve se celebró la asamblea plenaria de resultados, donde la ciudadanía decidió por el sistema normativo interno para elegir a sus

autoridades municipales, con un porcentaje del 59.18%, contra el 38.40% que obtuvo el sistema de partidos políticos en las 116 localidades donde se realizaron Asambleas Comunitarias de Consulta Indígena (Burguete, 2019: 7).

De acuerdo a los resultados, fueron 72 localidades que optaron por el sistema de usos y costumbres, que en su conjunto representa el 59.18%, del listado nominal de Oxchuc, que en total es de 35 mil 780 personas, mientras que 44 localidades decidieron por partidos políticos, lo que representa el 38.40%. El porcentaje de participación alcanzada es del 97.58%, debido a que en las localidades El Pozo, Navil, Stenlej Akil y Cruz Akilja, no obtuvieron el quórum requerido en las tres convocatorias para celebrar su Asamblea Comunitaria de Consulta Indígena; por lo que de conformidad con los lineamientos, no fueron considerados para la obtención del resultado, y su participación dentro de la consulta equivale al 2.42%.

El objetivo de la asamblea fue dar a conocer a la ciudadanía del municipio, a través de sus representantes, el resultado de su voluntad, plasmada en cada una de las actas de asamblea comunitaria de consulta celebradas, respecto del sistema de elección de sus autoridades municipales por el que optaron.

El 15 de enero del 2019 el Consejo General del IEPC declaró la validez, en sesión pública, de los resultados de la Asamblea Plenaria. En virtud de lo anterior el Congreso del Estado emitió el decreto 135 con fecha veintitrés de enero de dos mil diecinueve por el que se faculta al IEPC, para convocar, coadyuvar y, en su caso, organizar la elección de autoridades municipales del municipio de Oxchuc, Chiapas, así como calificar y expedir la constancia de mayoría a través del régimen de elección por sistema normativo interno.

En cumplimiento a lo anterior el IEPC elaboró los lineamientos a seguir y calendarizó las actividades del proceso de elección de autoridades municipales en Oxchuc bajo el sistema normativo de usos y costumbres, que comprendía la celebración de mesas de trabajo con la finalidad de elaborar la convocatoria e involucrar a los grupos de ciudadanos de Oxchuc de tal forma que fueran ellos quienes establecieran los criterios del proceso electoral, las reglas y los perfiles de elegibilidad para determinar quiénes podrán ser candidatos y el procedimiento de elección.

Por acuerdo de fecha 11 de febrero de 2019 se aprobó la Convocatoria a la ciudadanía de este municipio para integrar la Asamblea General que se constituye en la máxima autoridad de deliberación y toma de decisiones para la elección de autoridades municipales en Oxchuc. (Acuerdo de Consejo General, 2007) En cumplimiento al Decreto 135 del Congreso del Estado, fue convocada por el presidente del Concejo Municipal de Oxchuc.

El domingo 24 de febrero de 2019 se celebró y como parte del orden del día, se verificó el quórum legal para instalar la asamblea, consistente en por lo menos el 50% más uno del total de las 120 localidades-comunidades que

fueron consultadas. Solamente representantes de nueve localidades no asistieron: Cruzaquilja, San Marcos, Cholol, Santa Teresa La Reforma, Tekmaxtik, Saklumilja, Jutuba, El Porvenir, Newitz, y Chapultepec. Por lo anterior quedó formalmente instalada la asamblea general, con la asistencia de representantes propietarios de 111 localidades, de un total de 120 que integran el municipio. Cabe mencionar que dichos representantes fueron nombrados en las correspondientes Asambleas Comunitarias que se realizaron en cada localidad, del 13 al 19 de febrero del año en curso.

Ese mismo día, cumpliendo con el principio de paridad, la Asamblea General, eligió, a través del método de mano alzada, a las y los integrantes de la Mesa de Debates, quedando como presidente el representante de la comunidad Santísima Trinidad y una representante de Bumilja como suplente. La Mesa de Debates tendrá como responsabilidad, llevar el desarrollo de la Asamblea General; procurar acuerdos entre las y los representantes; levantar las actas respectivas; ser el enlace entre el Municipio y el IEPC; y notificar a este último del cumplimiento de cada una de las etapas del proceso de elección.

Durante el desarrollo de la Asamblea General, por unanimidad, manifestada a mano alzada, las y los representantes determinaron solicitar la coadyuvancia del IEPC en la elaboración de las reglas y, en su caso, la organización del proceso de elección (Burguete, 2019a: 4).

De acuerdo a lo acordado en asamblea las y los candidatos a la Presidencia Municipal fueron postulados por los principales (autoridades tradicionales con prestigio público en Oxchuc), y validados por la Asamblea General, quien revisó el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad.

El resto de los cargos del ayuntamiento: Síndico/a propietario y suplente y los seis Regidores/as propietarios y suplentes, son originarios de 14 localidades diferentes y fueron postulados, por mayoría de las y los representantes de las 120 localidades del municipio de Oxchuc que integran la Asamblea General.

Se acordó que el sábado 13 de abril del 2019 en la explanada de la cabecera municipal de Oxchuc se llevaría acabo mediante la elección mediante una Asamblea General Comunitaria única, en la que la votación se emitiría a mano alzada.

Independientemente del resultado de la elección de Oxchuc que consolida la democracia indígena se obtienen de este proceso algunas enseñanzas aplicables a los organismos electorales locales.

Tomando como punto de partida que al construirse el sistema electoral mexicano lo único que consiguió el Estado fue interferir en el ejercicio de las facultades electorales de las autoridades indígenas, sin reconocerlas como autoridades de ese tipo y sin considerar las particularidades culturales de los pueblos indígenas que se traducen y reflejan en las decisiones que en cada caso adop-

tan. Lo anterior suele crear inestabilidad interna y procesos de descomposición del tejido social en los municipios indígenas (Martínez, 2012: 39).

Por otro lado, al incorporarse los derechos colectivos de los pueblos originarios en la constitución federal y aparecer en la ley general de medios de impugnación el juicio para la protección de los derechos políticos del ciudadano, personas y agrupaciones de Oxchuc han promovido ese medio de impugnación, es decir, utilizan la justicia estatal y pretenden refugiarse en ella buscando quizá superponer su voluntad individual sobre la voluntad colectiva.

Aún y cuando existen criterios de interpretación del TEPJF aplicables de manera especial en materia electoral indígena que en lo general flexibilizan el procedimiento, eso no es impedimento para que se pierda de vista la especificidad e identidad cultural y política de la comunidad, pues el aspecto procesal no trasciende al fallo cuando este ignora la resolución o intervención tomada por la autoridad indígena generalmente en asamblea por contravenir los derechos fundamentales o el orden jurídico.

La tarea del TEPJF es ponderar los derechos individuales invocados, por un lado, y por el otro los derechos colectivos propios de las comunidades originarias, partiendo de una lectura intercultural de los estándares constitucionales e internacionales. Surge entonces una paradoja, el Estado no puede permitir una violación del núcleo de los derechos fundamentales de los individuos que forman parte de comunidades indígenas, derechos garantizados en la propia constitución y tratados internacionales, pero tampoco debe el juzgador contribuir a la desintegración de estas comunidades, a su vez protegida legalmente, permitiendo un fórum shoppingpor parte de sus miembros según la conveniencia de cada caso.

La adopción del multiculturalismo y los derechos indígenas en los años noventa se dio paralelamente a otras reformas constitucionales destinadas a facilitar la implementación de políticas neoliberales en el marco de la globalización. Por ello la simultánea adopción de planteamientos neoliberales y derechos indígenas en la Constitución, entre otros factores, tuvo como consecuencia práctica la neutralización de los nuevos derechos conquistados (Yrigoyen, 2011: 21-27).

En efecto, la diversidad cultural de Chiapas requiere de especial atención, lo que motiva a identificar los temas fundamentales que inciden en los pueblos y comunidades originarias de la entidad con la intención de lograr soluciones verdaderas y apegadas a la realidad, es decir contextualizadas.

Entre los principales temas que afectan la vida política de los pueblos originarios y que pueden considerarse como los puntos generadores de la mayoría de los conflictos sociales de la Entidad se encuentran: El respeto al derecho a la libre determinación en materia política; el reconocimiento de sistemas normativos internos que regulen la representación política; la legitimidad de la

representación política; la creación de municipios indígenas; la democracia paritaria; la promoción de la participación ciudadana en los pueblos y comunidades autodenominados zapatistas; malas prácticas antes, durante y una vez terminada la jornada electoral.

Además del caso Oxchuc, existen en Chiapas otros municipios que buscan hacer valer su derecho a la libre determinación y organizaciones como el denominado Movimiento en Defensa de la Vida y el Territorio (MODEVITE) que agrupa hombres y mujeres tseltales, tsotsiles y choles de municipios y comunidades de la zona de los altos y selva en el Estado de Chiapas (Huixtán, Oxchuc, Ocosingo, Altamirano, Chilón, Sitalá, Yajalón, Tumbalá, Tenejapa, Cancuc y el ejido Candelaria municipio de San Cristóbal)trabajan en es sentido exigiendo a los tres niveles de gobierno el respeto y cuidado de las riquezas naturales en las que esos pueblos originarios habitan.

De lo anterior se advierte que la legitimación de la autoridad municipal en los pueblos originarios es un factor determinante para la convivencia de los sistemas normativos interno y estatal y por ende para promover la participación ciudadana. Cabe mencionar que, muchos de los ayuntamientos constituidos en municipios de mayoría indígena de Chiapas carecen de aceptación de buena parte del colectivo, pues no tienen legitimación material, esto se debe en buena medida a que surgen de procesos electorales constitucionales afectados por el engaño y el clientelismo, como fue el caso del local ordinario 2014-2015 en la citada entidad federativa que incluyó la participación de los consejeros y consejeras electorales en actos presumiblemente de corrupción generando por ello su destitución en el cargo. Aunado a que también se presentó el incumplimiento de la obligaciónpor parte de los partidos políticos de acatar la cuota de género (Ocampo, 2018: 20-29).

Estos hechos justifican que los pueblos indígenas de México prefieran utilizar sus propios sistemas normativos para elegir a sus autoridades municipales como es el caso de Oxchuc.

7. Reflexiones finales

En el municipio de Oxchuc el TEPJF en las resoluciones judiciales que ha emitido del año 2015 a la fecha ha ponderado los derechos políticos individuales invocados, por un lado, y los derechos colectivos propios de las comunidades originarias, partiendo de una nueva lectura intercultural de los estándares constitucionales e internacionales, por el otro.

Para que pueda coexistir el derecho electoral indígena y el sistema electoral mexicano, es importante que la autoridad indígena entienda la jurisdicción del Estado y tenga disposición de articular y coordinar sus funciones, sin em-

bargo es importante que perciba la misma voluntad intercultural de jueces y autoridades estatales, pues en caso contrario habrá una tendencia a esconder sus propias actuaciones y esto sí generará un clima propicio para el abuso y la injusticia de las propias autoridades indígenas.

La resolución judicial que favorece la libre determinación en Oxchuc, plantea un nuevo nivel de pluralismo jurídico en Chiapas, la interlegalidad que desplaza la visión que oponía a los sistemas normativos indígenas con el derecho estatal. El fenómeno político que se vive en Oxchuc se convierte en una zona de contacto de sistemas normativos, instituciones políticas, autoridades, en relación al derecho a la libre determinación.

La coexistencia entre el sistema electoral hegemónico y los sistemas de elección de autoridades de los pueblos originarios, a partir de lo ocurrido en el municipio de oxchuc se define desde el nivel de interlegalidad.

A partir de la elección de Oxchuc por usos y costumbres se establece un diálogo entre los sistemas normativo interno y hegemónico aún sin respetar plenamente las diferencias.

Ante la inoperancia política de las y los legisladores locales y federales, la judicialización del pluralismo jurídico en México avanza en materia electoral con criterios de interpretación innovadores y progresistas. Es aquí en donde aparece la modulación de sentencias como uno de los criterios que se han utilizado con éxito en escenarios de diversidad cultural y legal.

Aceptar, respetar, promover e impulsar el reconocimiento al derecho a la libre determinación requiere de una actitud mental de apertura jurídica y de comprensión de situaciones que ponen seriamente a prueba las dotes del operador intérprete de la constitución, se ha demostrado que el derecho electoral indígena y el sistema electoral hegemónico coexisten en oxchuc de forma tal que la autoridad judicial electoral al resolver un conflicto armóniza las normas electorales del Estado con los sistemas normativos internos en una especie de interlegalidad.

En el actual contexto político de Oxchuc coexisten el derecho electoral indígena integrado por normas, principios y procedimientos originarios y las reglas del sistema electoral mexicano, esto gracias a la intervención del TEPJF.

Las ciudadanas y los ciudadanos de Oxchuc se encuentran sometidos a un sistema interno para la elección de autoridades que quizá no coincide con los principios que sustentan los derechos políticos que protege y garantiza el sistema electoral mexicano, pero en la práctica las decisiones de la asamblea general comunitaria, por ejemplo, han sido más efectivas y plurales que las tomadas por la autoridad electoral hegemónica.

La realización de asambleas que incluyen a representantes de barrios, comunidades y autoridades tradicionales mediante acuerdos en el ejercicio del poder durante mucho tiempo logro el equilibrio y por tanto ese mecanismo de

elección dio legitimación al triunfador. El que era electo presidente municipal si representaba a la comunidad y era aceptado como tal.

Pese a ello, al construirse el sistema electoral mexicano lo único que consiguió el Estado fué interferir en el ejercicio de las facultades de las autoridades indígenas, sin reconocerlas como autoridades electorales y sin considerar las particularidades culturales de los pueblos indígenas que se traducen y reflejan en las decisiones que en cada caso adoptan.

Lo anterior suele crear inestabilidad interna y procesos de descomposición del tejido social en los municipios indígenas.

Por otro lado, al incorporarse los derechos colectivos de los pueblos originarios en la constitución federal y aparecer en la ley general de medios de impugnación el juicio para la protección de los derechos políticos del ciudadano, personas y agrupaciones de Oxchuc han promovido ese medio de impugnación es decir utilizan la justicia estatal y pretenden refugiarse en ella buscando quiza superponer su voluntad individual sobre la voluntad colectiva.

Aún y cuando existen criterios de interpretación del TEPJF aplicables de manera especial en materia electoral indígena que en lo general flexibilizan el procedimiento, eso no es impedimento para que se pierda de vista la especificidad e identidad cultural y política de la comunidad, pues el aspecto procesal no trasciende al fallo cuando este ignora la resolución o intervención tomada por la autoridad indígena generalmente en asamblea por contravenir los derechos fundamentales o el orden jurídico.

En México solo mediante la judicialización de los sistemas normativos indígenas es posible ejercer el derecho a la libre determinación en materia política que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce a los pueblos originarios.

Los conflictos políticos suscitados en Oxchuc, Chiapas en los últimos veinte años que motivaron la promoción de diversos juicios ante el TEPJF hasta que mediante sentencia del TEECH se ordenó respetar su derecho a elegir bajo sus propios sistemas normativos a sus autoridades municipales.

En Oxchuc la autoridad judicial electoral al resolver un conflicto relacionado con el derecho a la autodeterminación armóniza las normas electorales del Estado con los sistemas normativos internos mediante criterios de modulando generando así una especie de interlegalidad. El derecho electoral indígena y el sistema electoral hegemónico coexisten respetando los derechos humanos.

En terminos generales las determinaciones de la Asamblea General de Oxchuc no fueron excluyentes porque permitieron la participación de todas y todos los miembros de la comunidad con credencial de elector, es decir, hombres y mujeres mayores de 18 años.

Las reglas de la elección de Oxchuc tampoco restringieron la participación política de las mujeres, debido a que se respeto la postulación e integración

paritaria en su vertiente vertical, lo cual se logró al integrar fórmulas del mismo género para propietarios y suplentes, cuidando la alternancia del género a partir del cargo de Presidente Municipal.

De igual manera con los procesos electivos de asamblea única y bajo el método de mano alzada no se rompió con los principios democráticos de certeza y seguridad jurídica, en tanto que fue posible determinar con precisión el sentido del voto de la mayoría.

El desafío es ahora que el nuevo gobierno municipal de Oxchuc actúe de forma tal, que se constituya, este mecanismo de elección en un modelo a seguir por otros municipios indígenas de Chiapas y de México en general, con base en una administración pública incluyente y con respeto a las diferencias.

Si se garantiza lo anterior, es probable que el modelo de elección de Oxchuc se institucionalice para escenarios de diversidad cutural en que el desacuerdo político se genera no por la forma de gobierno, pues se decidió conservar la figura del ayuntamiento, sino por la corrupción que se vive en el sistema de partidos políticos que cada vez aleja más a la ciudadanía de la participación política en México.

8. Referencias

Acuerdo de Consejo General, IEPC/CG-005/2007 (IEPC Chiapas 2007).

Acuerdo de Consejo General, IEPC/CG-A/189/2018 (IEPC Chiapas 2018a).

Acuerdo de Consejo Genral, IEPC/CG-A/058/2018 (IEPC Chiapas 2018).

Becerril, A. (2016). Los dueños de Oxchuc; de 2 mil pesos en 2003 pasaron a tener 13 casas. (en línea). https://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/11/16/1128506, último acceso 15 de julio de 2019

Burguete Cal y Mayor, A. (2016). ¿Por qué es conveniente una elección de "usos y costumbres" en Oxchuc, mediante un proceso regulado y con un mediador confiable? (en línea).https://www.chiapasparalelo.com/opinion/2019/01/elecciones-por-usos-y-costumbres-en-oxchuc-los-desafios/, último acceso 15 de julio 2019

Burguete, C. y. (2019). 13 de abril de 2019, elecciones por usos y costumbres en Oxchuc. El calendario electoral. (en línea).https://www.chiapasparalelo.com/opinion/2019/03/13-de-abril-de-2019-elecciones-por-usos-y-costumbres-en-oxchuc-el-calendario-electoral/, último acceso 15 de julio 2019

Burguete, C. y. (2019 a). Elecciones por usos y costumbres en Oxchuc: los desafíos. (en línea).https://www.chiapasparalelo.com/opinion/2019/01/elecciones-por-usos-y-costumbres-en-oxchuc-los-desafios/, último acceso 15 de julio 2019

Chacón, O. (2005). *Teoría de los derechos de los pueblos indígenas*. México: IIJ-UNAM.

Grupo Fórmula. (2015). Habitantes de Oxchuc incendian presidencia municipal y retienen funcionarios en Chiapas. (enlínea). https://www.radioformula.com.mx/noticias/mexico/20151016/habitantes-de-oxchuc-incendian-presidencia-municipal-y-retienen-funcionarios-en-chiapas-con-denise-maerker/, último acceso 15 de julio 2019

Gómez, M. M. (2004). *Tzeltales*. México: CNDI – PNUD.

Góngora, M. M. (2007). *El bloque de constitucionalidad en Argentina y su relevancia en la lucha contra la impunidad*. Nuremberg, Alemania: CDH.

Henríquez, E. H. (2015). Disturbios en alcaldías de Oxchuc y Ocozocuautla; siete lesionados. (en línea). https://www.jornada.com.mx/2015/10/02/estados/033n1est, último acceso 15 de julio 2019

INAH. (2018). *dictamen antropológico del municipio de Santo Tomás Oxchuc* . México: INAH.

Jiménez, A. (2018). Hieren a 5 personas durante balacera en Oxchuc, Chiapas. *(en línea). https://www.milenio.com/policia/hieren-5-personas-balacera-oxchuc-chiapas*, último acceso 15 de julio 2019

Jiménez, O. (2017). *Violencia política contra las mujeres región Sur-Sureste.* Ciudad de México: UBIJUS.

Jurisprudencia, 10/2014 (TEPJF 2014).

Jurisprudencia, 27/2016 (TEPJF 2016).

Maldonado, A. B. (2013). *Comunalidad y responsabilidad autogestiva.*México: Cuadernos del sur.

Martínez, J. C. (2012). *Elementos y Técnicas del Pluralismo Jurídico*. México: Konrad Adenauer.

Mixe A.C. (1995). *Contribuciones a la discusión sobre derechos fundamentales de los pueblos indígenas*. Oaxaca: Mixe.

Noticaribe, (2018). Tensión en chiapas por violencia: habitantes de oxchuc lanzan ultimátum al gobierno tras ataque armado contra la población civil que dejó 3 muertos y 20 heridos. (en línea). https://noticaribe.com.mx/2018/01/27/tension-en-chiapas-por-violencia-habitantes-de-oxchuc-lanzan-ultimatum-al-gobierno-tras-ataque-armado-contra-la-poblacion-civil-que-dejo-3-muertos-y-20-heridos/, último acceso 15 de julio 2019.

Ocampo, M. G. (2018). "Legitimidad de la reincorporación a un cargo público representativo en Chenalhó, Chiapas". *Tlamelaua, revista de Ciencias Sociales de la Facultad de derecho y ciencias sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla*. 45 (1): 6-29.

Rodríguez, D. (2016). "Eligen en Oxchuc a su presidente municipal". *Mural Chiapas.*

Yrigoyen, R. (2011). "El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización". En: González (ed)*El derecho en América Latina Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Manuel Gustavo Ocampo Muñoa

Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Chiapas. Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Chiapas, en donde obtuvo mención honorífica; Maestro y Doctor en Derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de esa misma casa de estudios. Coordinador del programa de derecho con enfoque intercultural de la Universidad Intercultural de Chiapas (2015). Coordinador del Instituto de Investigaciones y Posgrados Electorales del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana IEPC- Chiapas (2016-2017). Miembro del Sistema Estatal de Investigadores de Chiapas. Ganador del Cuarto (2017) y del Sexto (2019) Concurso Nacional de Ensayo en Materia de Justicia Abierta, Transparencia, Acceso a la Información, Protección de Datos Personales y Archivos organizado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

creative commons
BY-NC-SA 4.0

eISSN 2531-0062
Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político
Politics and Governance. Journal of Research and Political Analysis
Enero-Junio 2020. núm. 4: 99-127

El gobierno y la administración local ante la globalización y la crisis de representación

The local Government and Administration facing Globalization and Crisis of Representation

Germán Martínez Fajardo

CÓMO CITAR ESTE TRABAJO / HOW TO CITE THIS PAPER

Martínez, G. (2020). El gobierno y la administración local ante la globalización y la crisis de representación. *Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político,* 4: 99-127. http://dx.doi.org/10.30827/polygob.v0i4.15623

Resumen

El fenómeno de la globalización implica importantes cambios en el modo de actuar de las instituciones y en la distribución del poder público, haciéndose necesario un fortalecimiento del rol de la ciudadanía en el modelo de democracia representativa. Este estudio se centra en el análisis del papel que el Gobierno y la Administración Local deben desempeñar en el contexto expuesto. La reforma de la Administración Local es común a diferentes países europeos, sin embargo, en el caso español, el poder del nivel de gobierno más próximo a la sociedad parece haberse debilitado. El modo más efectivo para avanzar en calidad democrática es desde abajo hacia arriba, donde los principios de subsidiariedad y proximidad adquieren mayor protagonismo. La cercanía entre autoridades y ciudadanía mejora los problemas de representación política, a la vez que es compatible con la capacidad para dar respuesta a demandadas globales.

Palabras Clave: Buen Gobierno, legitimidad institucional, Administración Local, glocalización, globalización, Gobernanza.

Abstract

The phenomenon of globalization entails significant changes in the way of acting of the institutions and in the distribution of public power, making necessary a strengthening of the role of citizens in the model of representative democracy. This study focuses on the analysis of the role that the Government and the Local Administration should play in the context exposed. The reform of the Local Administration is common in different European countries, nevertheless, in the Spanish scenario, government's power level closest to society seems debilitated. The most effective way to progress on democratic quality is from the bottom-up, where the principles of subsidiarity and proximity acquire greater prominence. The proximity among authorities and citizens improves the problems of political representation, while at the same time it is compatible with the ability to respond to global demands.

Key words: Good Governance, Institutional Legitimacy, Local Administration, Glocalization, Globalization, Governance.

Correspondencia / Correspondence

Germán Martínez Fajardo
C/ Joaquín Navarro, 24, 3º, 30, 46017, Valencia.
gmf1001@alu.ubu.es

Conflicto de Intereses / Competing interest

El autor declara que no existe conflicto de intereses

Recibido / Received

9.12.2019

Aceptado / Accepted

14.04.2020

1. Introducción, justificación y metodología

La capacidad de la Política y de las Administraciones Públicas para dar respuesta a los retos que les plantea el mundo globalizado hoy se encuentra cuestionada. Muchas son las voces que consideran que el fenómeno de la globalización conlleva un debilitamiento de las instituciones estatales y, a su vez, un fortalecimiento de los mercados de capitales. Por lo expuesto, no es de extrañar que la ciudadanía muestre cada vez menos confianza hacia la política, en general, y perciba las Administraciones Públicas como organizaciones altamente ineficaces, cuando no inútiles.

Las citadas circunstancias han provocado el surgimiento de un creciente debate social, político y científico alrededor de la utilidad de nuestros Gobiernos y de nuestras Administraciones Públicas y, más concretamente, sobre cuales son las medidas a adoptar para lograr que respondan a los fines que justifican su existencia.

Son múltiples los estudios que se centran en analizar el rol que deben desempeñar, dentro de este contexto, las instituciones internacionales y supranacionales, así como en reflexionar sobre la nueva correlación de fuerzas entre los clásicos Estados y aquellas. Del mismo modo, en el ámbito español, existe un debate activo alrededor del reforzamiento de las Comunidades Autónomas o la mayor centralización del poder. Sin embargo, no son tan numerosas, o tal vez sean menos sonadas, las voces que focalizan la cuestión en el papel a desempeñar por los Gobiernos y las Administraciones Locales, y en concreto los municipios, ante la tesitura actual.

Por lo expuesto, se persigue analizar la capacidad de los Gobiernos y las Administraciones Locales para responder a las demandas que plantea el mundo globalizado. Para ello se analizará la Administración Pública actual y los retos ante los que se encuentra; describiendo el fenómeno de la globalización, así como la crisis de representación política que acontece y sus implicaciones al respecto; a través del paradigma de la Gobernanza se indaga en la complementariedad entre lo local y lo global, procurando responder a la pregunta: ¿Qué papel debe desempeñar el Gobierno y la Administración municipal ante la globalización?

En atención al objeto de estudio, se ha optado por una metodología descriptiva, sintética y analítica. La investigación de la materia se realizará de forma eminentemente teórica, si bien, en ciertos aspectos, el estudio se planteará desde un punto de vista práctico.

De este modo, la mayor parte de las fuentes consultadas está constituida por diferentes estudios, ensayos e investigaciones académicas de la rama de conocimiento de la Ciencia Política y de la Administración, pero no se dejan de lado las aportaciones con las que la Economía, la Sociología, y, especialmente,

el Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo, enriquecen la materia objeto de estudio. No obstante, los aspectos analizados desde el campo práctico, se apoyarán en datos empíricos (informes y datos de organismos oficiales). En concordancia con lo expuesto, el estudio se basa tanto en lógicas deductivas como inductivas.

A la vista de la pregunta que pretende responderse con este trabajo, puede deducirse que la investigación se realiza desde una perspectiva normativa, tratando de realizar humildes prescripciones sobre el "deber ser" de la cuestión investigada.

2. Las administraciones públicas: concepto, evolución y nuevos retos

De acuerdo con la Constitución Española de 1978 (CE), podría decirse que la Administración Pública es el conjunto de organismos que, bajo la dirección del poder ejecutivo, tiene como finalidad servir con objetividad a los intereses generales, y cuya actuación se rige por los Principios de Eficacia, Jerarquía, Descentralización, Desconcentración y Coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.

Más allá de esta noción formal-legal, la Ciencia de la Administración se viene sirviendo de otros elementos para delimitar el concepto. Baena del Alcázar (2005: 14) destaca la incardinación en el Estado, la titularidad de poder público y la intervención en el interés colectivo como elementos a tener en cuenta, afirmando que "para ejercerlo y actuar en sociedad los titulares del poder necesitan un conjunto de medios personales, materiales y financieros. Este conjunto se vertebra en una organización íntimamente vinculada al poder. Por otra parte, esa organización no sólo hace posible el empleo de los medios, sino que además se proyecta sobre la sociedad y, al tiempo que ejerce la dominación política, procura el desarrollo de las aptitudes humanas".

Profundizando en lo expuesto, Canales Aliende (2002: 16 y ss) define una serie de notas que ayudan a distinguir y a caracterizar a las Administraciones Públicas, como son: a) especificidad (su naturaleza las distingue de las organizaciones privadas); b) la extensión y la fragmentación (desarrollan una variedad de actividades difícil de abarcar, mediante una personificación diversa y en diferentes niveles); c) la contingencia y la historicidad (el contexto histórico, social y económico las influye determinantemente, además, su antigüedad es mayor a la del resto de organizaciones); y d) la interdependencia entre política y administración (los centros de decisión y la maquinaria humana a su servicio se condicionan mutuamente).

La concepción del Estado Liberal y su limitado intervencionismo quedó superada con las políticas *keynesianas* y el advenimiento del Estado de Bienestar. De este modo, las competencias de los gobiernos y los servicios a prestar aumentaron considerablemente, desembocando en un extensísimo entramado administrativo. Sin embargo, tras la Crisis del Petróleo de 1973, la sostenibilidad económica de este sistema fue seriamente cuestionada. Así, frente al clásico paradigma weberiano, surgió la Nueva Gestión Pública, que introducía técnicas gerenciales privadas en la gestión de lo público. Aparecen, entonces, la eficacia y la eficiencia como principios exigibles.

Desde entonces, se viene produciendo la llamada "huída del Derecho Administrativo", creándose personificaciones de la maquinaria gubernamental, cuyo régimen de Derecho público-privado persigue hacerlas más eficaces y eficientes; y desarrollándose un proceso de liberalización de sectores económicos y de externalización de servicios públicos susceptibles de ser prestados indirectamente.

Paralelamente, España asistió a la configuración del Estado Autonómico y, poco después, al proceso de integración en la Unión Europea (UE). Las Comunidades Autónomas asumieron multitud de competencias, a la vez que se fue atribuyendo el ejercicio de otras, a las instituciones supranacionales, y las lógicas decisionales fueron mutando, situándose en una escala cada vez más europea y global, perdiéndose parte de la soberanía estatal en favor de la UE.

Como consecuencia de las cuestiones expuestas, se han abordado distintos procesos de reforma de las Administraciones, sin embargo, Canales Aliende (2003: 21) propone que estos sean superados por la innovación permanente, estableciendo como factores que justifican tal planteamiento: "a) la llamada globalización y su compleja y plural problemática; y b) la sociedad del conocimiento, con el desarrollo exponencial e imparable de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación".

En concordancia con lo anterior, diversas voces abogan por la introducción de nuevos principios en el seno de las Administraciones que favorezcan la transformación que necesitan. Transparencia, participación, rendición de cuentas, liderazgo, ética pública, buen gobierno, etc., han ocupado multitud de artículos y monografías científicas de un tiempo a esta parte.

La Gran Recesión de 2008 condujo, de nuevo, a un serio cuestionamiento del papel de las instituciones para alcanzar su fin, la satisfacción del interés general. La incidencia de la crisis económica ha favorecido el resurgimiento de políticas de contención del gasto público y de rígida disciplina presupuestaria. De este modo, aparecen con fuerza los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera como máximas a cumplir, cuya exigibilidad es muy superior a la de los indicados en el párrafo anterior.

Así pues, las necesidades de la economía parecen anteponerse al resto de aspectos. En este contexto, en 2012 el Gobierno español emprendió un proceso de reforma con la creación de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA). En abril de 2014, el Comité de Gobernanza Pública de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) aprobó el informe titulado "España: de la reforma administrativa a la mejora continua", analizando la misma y realizando recomendaciones.

El organismo resaltaba que tales propuestas deben enmarcarse en una planificación estratégica a largo plazo, de forma que, en lugar de tratarse de un proceso finito, constituya el inicio de una verdadera mejora continua. A su vez, sugería mayores avances, poniendo énfasis en la puesta en práctica de tales reformas y en la visión transversal y holística de las mismas. Por último, no puede olvidarse que el informe destacaba la importancia de la participación de todos los actores involucrados en la mejora, así como el valor de la transparencia y de la rendición de cuentas como instrumentos necesarios que la misma sea efectiva.

3. La administración local en España

3.1. Las Entidades Locales españolas: número, tipología y grado de autonomía

El Capítulo II, del Título VIII de la CE, dedica sus tres artículos a consagrar la autonomía de municipios, provincias e islas, y la suficiencia de sus Haciendas para el cumplimiento de sus fines. No obstante, la propia CE prevé que se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia. De este modo, existe en España otras tipologías de Entidades Locales[1] como son las Comarcas, las Áreas metropolitanas, las Mancomunidades y las Entidades Locales de Ámbito Inferior al Municipio (EATIM). Si se asciende a la concepción de "Sector Público Local", incorporando sociedades mercantiles, consorcios, etc., resulta que el tercer nivel de nuestra Administración es el que mayor complejidad y diversidad presenta.

Según los datos oficiales publicados en 2018, el mapa local español estaba configurado, en 2016, de la manera que se muestra en la Tabla 1.

1 Véase el Título IV de la LBRL y la Disposición Transitoria cuarta de la LRSAL.

Tabla 1: Entidades Locales en España

TIPOS DE ENTES	**Nº**
Municipios	8.123
Ciudades con Estatuto de Autonomía	2
Provincias de Régimen Común *	38
Provincias de Régimen Foral	3
Islas **	11
ENTIDADES LOCALES (artículos 137 y 141.4 CE)	8.177
Mancomunidades	959
Áreas Metropolitanas	3
Comarcas	82
Agrupaciones de Municipios	78
Entidades Locales menores	3.706
ENTIDADES LOCALES (artículo 3.2 LBRL)	4.828
Consorcios	506
Organismos autónomos locales	1.033
Entidades públicas empresariales	55
Sociedades mercantiles locales (participadas íntegramente)	1.279
Sociedades mercantiles participadas mayoritariamente	203
Organismos autónomos, consorcios, entidades públicas y sociedades	3.076

* Excepto comunidades autónomas uniprovinciales e insulares.
** 4 Consejos baleares y 7 Cabildos canarios.

Fuente: "Haciendas Locales en Cifras: año 2016", Secretaría General de Financiación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda.

Estos datos sirven para hacerse una idea de la cantidad y diversidad de entes que integran la Administración Local española, sin embargo, deberá observarse la distribución poblacional, para tener una visión completa (véase Tabla 2).

Tabla 2: Distribución de la población en los municipios de España.

ESTRATOS DE POBLACIÓN	Número de municipios	%	Población 01/01/2016	%
> 1.000.000 habitantes	2	0,02 %	4.774.287	10,25%
De 500.001 a 1.000.000 hab.	4	0,05 %	2.710.884	5,82%
De 100.001 a 500.000 hab.	56	0,69 %	10.971.589	23,57%
De 50.001 a 100.000 hab.	79	0,97 %	5.683.508	12,21%
De 20.001 a 50.000 hab.	259	3,19 %	7.668.118	16,47%
De 5.001 a 20.000 hab.	898	11,05 %	8.784.020	18,87%
≤ 5.00 hab.	6.825	84,00 %	5.794.057	12,45%
Total (excepto Ceuta y Melilla)	8.123	99,98 %	46.386.463	99,63%
Ceuta y Melilla	2	0,02 %	170..545	0,37%
TOTAL NACIONAL	8.125	100,00 %	46.557.008	100,00 %

Fuente: "Haciendas Locales en Cifras: año 2016", Secretaría General de Financiación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda.

De lo expuesto se constata que casi el 40 % de la población reside en los 62 municipios de más de 100.000 habitantes (0,76 %), siendo el 68,32 % los españoles que habitan en municipios de más de 20.000 habitantes. Mientras que, en el otro extremo, existen 6.825 municipios (casi el 85 %) donde solamente reside el 12,45 % de la población. De lo analizado, se deduce lo que Ballart y Ramió (2000: 303) consideran la principal disfunción de la Administración Local española, que es el inframunicipalismo, consecuencia del modelo municipal napoleónico sobre el que se asienta el nuestro.

Para compensar esta circunstancia, nuestro sistema cuenta con las Diputaciones Provinciales, que prestan asistencia y auxilio a los municipios de menor población para la gestión de sus intereses y la prestación de los servicios correspondientes, o las comarcas, cuando la legislación autonómica así lo prevea. Sin embargo, esta fórmula clásica no es el único modo que tienen los municipios pequeños para cumplir con sus cometidos, la constitución de consorcios, la celebración de convenios, la agrupación en mancuminidades u otras fórmulas asociativas, son igualmente modos de suplir esta disfunción.

No obstante, desde la crisis económica de 2008 y la reestructuración del sistema económico, existen diferentes voces partidarias del fortalecimiento de las Diputaciones y del fomento de la fusión de municipios, como más adelante se expondrá.

Con independencia de lo anterior, este trabajo ahonda en el estudio del municipio, por tratarse de la Entidad Local por antonomasia, la más natural y conocida, además de la única con legitimidad democrática de primer grado y el más vinculado a la comunidad local.

Interesa señalar que el artículo 2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) dispone que, para la efectividad de la autonomía local, la legislación estatal y la autonómica "deberá asegurar a los Municipios (...) su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión (...), de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia (...)".

Además, el artículo 64.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana (EACV), reconoce el impulso de la autonomía local mediante la delegación de la ejecución de funciones y competencias, y la descentralización de competencias, atendiendo a los principios de subsidiariedad (que se analizará más adelante) y diferenciación (según las características de la realidad municipal, no uniforme).

De lo anterior, puede deducirse que las competencias de los municipios no se enumeran en la CE, si no que es la Ley estatal, concretamente la citada LBRL, la que confiere a estos una serie de potestades (reglamentaria, sancionadora, etc.) y les atribuye una serie de materias competenciales (policía, urbanismo, cultura, etc.), y a la vez les obliga a prestar una serie de servicios (cementerio, limpieza viaria, instalaciones deportivas, etc.)[2]. Por ello, son las diferentes leyes sectoriales, estatales y autonómicas, las que establecen el alcance de tales competencias propias, concretando la esfera de actuación correspondiente en función del interés público implicado y teniendo en cuenta su capacidad de gestión.

Del mismo modo, las Comunidades Autónomas que hayan asumido, según sus Estatutos, competencias en materia de Régimen Local, podrán atribuir otras materias y considerar la prestación de ciertos servicios como obligatoria. Este es el caso del artículo 49.1.8ª del EACV que reconoce como competencia exclusiva el régimen local, sin perjuicio de la competencia estatal relativa las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (régimen bifronte). En su virtud, Les Corts aprobaron la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana.

Junto a las competencias, será la financiación la que determinará la capacidad real de autonomía que tienen los municipios. En efecto, Medina Guerrero (2002: 38), resalta la cuestión al considerar: "la suficiencia financiera como

2 Artículos 4, 25 y 26 de la LBRL.

elemento constitutivo de la autonomía local constitucionalmente garantizada", determinando que sus garantías materiales no pueden quedar reducidas a "cáscaras vacías de contenido".

Por lo expuesto, resulta que los municipios ejercen diversas competencias, siendo estas de tres tipos. Además de las competencias propias y de las delegadas, los municipios venían desarrollando una serie actividades complementarias, que, desde la reforma de 2013, pasan a considerarse como "impropias" y a ejercerse solo excepcionalmente, por motivos de ortodoxia económica.[3]

3.2. La evolución del Régimen Local español

Como se ha indicado, la autonomía local se consagra en la CE, y se despliega y clarifica con la LBRL de 1985. Esta norma dispuso, en su primer artículo, un precepto destacable, que no ha sufrido alteración alguna: "Los Municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos". Precisamente esta Ley dedicó un apartado a la información y la participación (capítulo IV del Título V), mucho antes de que la transparencia y la participación fuesen considerados principios exigibles.

Paralelamente al proceso de descentralización, se reformó el sistema de financiación, cristalizando en la aprobación de la Ley 39/1988, reguladora de las Haciendas Locales, refundida en 2004, y modificada en diversas ocasiones. Si bien la capacidad de financiación y el cumplimiento de los objetivos presupuestarios de las Entidades Locales no está hoy en tela de juicio. Sí existe una crítica generalizada a la excesiva dependencia de sus ingresos de la suerte del sector inmobiliario, así como a la falta de adaptación a la realidad local de ciertas máximas presupuestarias que constriñen y dificultan su capacidad de gasto.

Con una financiación suficiente, los municipios, además de hacerse cargo de sus competencias propias y de aquellas delegadas, desarrollaron multitud de "actividades complementarias", configurando una red de servicios compleja y, en ocasiones, difusa. Por ejemplo, siendo la educación competencia eminentemente autonómica, es usual encontrar municipios prestando servicios de guardería, escuela de adultos, asesoramiento psicopedagógico y/o conservatorio.

A finales del siglo XX, y fruto del llamado "Pacto Local" promovido por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), se aprobaron dos normas que inciden directamente en la materia. De un lado, se aprobó la Ley Orgánica 7/1999, de modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que introdujo entre las materias a conocer por este órgano, los conflictos en defensa de la autonomía local contra ataques o intromisiones legales.

3 Véanse, para mayor información, los artículos 25, 27, 28 y 7.4 de la LBRL.

De otra parte, la Ley 11/1999, modificó la LBRL profundizando en la autonomía local. Esta norma operó una redistribución de las atribuciones de los órganos municipales (reforzando las funciones ejecutivas del Alcalde y las deliberativas y de control y fiscalización del Pleno), a la vez que modificó otros aspectos en aras a una mayor agilidad y capacidad de gestión. Precisamente, la exposición de motivos de esta norma advertía que "se ha venido generando un movimiento reivindicativo municipal para la consecución de un nuevo marco competencial que procure una mayor descentralización hacia los municipios".

En efecto, según Giménez Candela (2007: 50-51), la reforma "trataba de acortar aún más las distancias entre los centros de decisión y los destinatarios de las mismas. (…) El Pacto Local pretendía poner de acuerdo a comunidades y Ayuntamientos con el fin de que algunas competencias de las primeras pasasen a los segundos".

Poco tiempo después, se aprobó la Ley 57/2003, de medidas para la modernización del Gobierno Local, la cual, a la vez que incidió, de nuevo, en cambios de organización y funcionamiento, fortaleció el papel de las Diputaciones Provinciales "en materia de cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y de planificación estratégica en el territorio provincial" e introdujo un nuevo régimen, el de los Municipios de Gran Población[4]. Estas dos últimas medidas parecen especialmente apropiadas debido a la desigual distribución de la población española anteriormente expuesta.

Por último, y en el marco de la CORA, se aprobó la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) que modificó sustancialmente la LBRL. Esta norma, de marcado corte economicista, forzaba a la fusión de municipios, y privaba de la consideración de Entidades Locales a las EATIM, en caso de incumplimiento de los objetivos presupuestarios. Entre otros aspectos, como la limitación del número y retribuciones del personal político con dedicación, la principal aportación de la reforma fue una reconfiguración del mapa competencial, mermando las facultades municipales y fortaleciendo las provinciales.

Por ello, la LRSAL ha sido considerada un ataque a la autonomía local desde múltiples frentes y su aprobación fue causa de interposición de sendos recursos ante el Tribunal Constitucional, que ha ido interpretando, incluso declarando inconstitucionales distintos preceptos de la misma. Al margen del aspecto legal, la oportunidad de esta reforma está en tela de juicio. Desde distintos territorios, como Andalucía o la Comunitat Valenciana, se están adoptando medidas que tratan de revertir la misma, persiguiendo salvaguardar el ejercicio

4 Al margen de los regímenes especiales de Barcelona y Madrid, regulados en las leyes 1/2006, y 22/2006.

las más amplias competencias y la prestación de la mayor cantidad de servicios por los municipios, en atención a su proximidad a la ciudadanía.

4. La globalización y la crisis de representación política

4.1. La globalización y la relación Estado-mercado

La Real Academia Española de la Lengua (RAE), en la 23ª edición de su diccionario, define la globalización, como el: "proceso por el que las economías y mercados, con el desarrollo de las tecnologías de la comunicación, adquieren una dimensión mundial, de modo que dependen cada vez más de los mercados externos y menos de la acción reguladora de los Gobiernos". De tan ilustrativo enunciado se deduce que este fenómeno impone unas nuevas "reglas de juego" desde la economía de mercado a nivel mundial. En este contexto, el clásico Estado trata de adaptarse y responder a las dinámicas de la actividad económica internacional. Obvia indicar que, no ya la capacidad, sino el ritmo de acción de la política dista de ser tan rápido y ágil como el de los mercados. Pasando al poder legislativo, la brecha es aún mayor, por ello, no es fácil que el Derecho se imponga regulando o controlando al mercado, máxime dada la preeminencia otorgada a lo económico por las normas comunitarias.

No existe unanimidad sobre el momento en el que apareció la globalización, ni siquiera sobre si tiene un punto de inicio concreto o es fruto de la evolución natural de la economía capitalista. Lo que parece estar claro es que su desarrollo, ligado al de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), la hace avanzar de forma exponencial e imparable, siendo cada vez más patente su incidencia. Tampoco es cuestión unívoca si son más los beneficios o los perjuicios que comporta, al contrario, existe un vivo debate entre partidarios y detractores.

Además, interesa destacar que este proceso tiene implicaciones económicas, sociales (favorece la desigualdad), medioambientales (contribuye a la degradación de los ecosistemas), culturales (modifica y difumina las identidades nacionales-regionales-locales) y políticas (debilita al Estado). No en vano, Torreblanca Payá (2010: 330) afirma que los "globalizadores y antiglobalizadores están de acuerdo en un único punto: en que la globalización aumenta el poder relativo del mercado con respecto al Estado".

De entre los múltiples estudios dedicados a este fenómeno, resultan determinantes las lecciones de Stiglitz (2006: 47-48), que ha señalado que "mientras que el proceso de globalización ha planteado nuevas demandas a los estados-nación para hacer frente a la desigualdad e inseguridad crecientes que puede causar y para responder a los desafíos competitivos que presenta, la globalización, en

muchos sentidos, ha limitado su capacidad de respuesta. (...) Existen demasiados problemas – comercio, capital, medio ambiente – que sólo pueden abordarse desde una perspectiva global. Pero aunque el Estado-nación se ha visto debilitado, todavía tienen que crearse a escala internacional las instituciones globales democráticas que puedan ocuparse de manera eficaz de los problemas que la globalización ha generado".

La creación de las Comunidades Europeas, antecedentes de la UE, es una de las mayores manifestaciones del intento de los Estados de responder a esta dinámica. La Europa post Segunda Guerra Mundial era consciente de que la unión de sus economías suponía el fortalecimiento de su posición frente al resto de potencias. En este contexto, se crearon las Comunidades y ello explica el peso del aspecto económico en sus normas y políticas. Si se trata de dar respuesta a la globalización a través de la UE, debe tenerse en cuenta que el debate intergubernamentalidad vs. supranacionalidad sigue vigente desde su nacimiento. Los Estados son reticentes a cesiones de su núcleo duro de soberanía, a la vez que necesitan de unos instrumentos supramunicipales para dar una respuesta unitaria y robusta a las demandas del contexto internacional.

Además de lo anterior, resulta que esta cuestión trasciende de lo político y lo económico, focalizándose en el conflicto entre los intereses de la ciudadanía frente a los de los mercados. Ya no se trata de qué acción, de qué gobierno o ideología da mejor resultado, sino que la cuestión versa sobre si son capaces nuestras instituciones de responder a los retos planteados y si dispone la ciudadanía de instrumentos útiles para la salvaguarda de sus derechos ante la dictadura de los mercados.

A este respecto, resultan muy esclarecedoras las aportaciones de Rovira Cañas (2016), que considera que la democracia está perdiendo la capacidad de seducción y entusiasmo que es la base de su poder (…) El Estado Social de Derecho, con su ejecutivo fuerte, con su policía y sus tribunales, se ha quedado pequeño frente a un libre mercado apátrida (…) Estamos viviendo de democracias *bonsái* (…) Este es el modelo alternativo a la democracia representativa. Estados Democráticos de Derecho en grupos más eficientes, más globales, con nuevos y modernos instrumentos de participación y gobierno que puedan controlar a nuestro principal adversario que ya no es el Estado sino el mercado". Estas aportaciones conducen al punto siguiente, cuestión distinta pero no inconexa.

4.2. La crisis de representación política

Como se ha visto, democracia y globalización no pueden estudiarse separadamente. Según Dahl, parafraseado por Torreblanca Payá, "en un mundo global, democracia significa ser capaz de transferir la autoridad a la esfera en la que se

consiga más eficacia (multilateral, supranacional o mundial), manteniendo a la vez tanto los niveles de representatividad como la capacidad de los ciudadanos de ejercer un control prospectivo y retrospectivo sobre los políticos" (Torreblanca Payá, 2010: 340).

En concordancia con lo expuesto, Menéndez Alzamora (2012) considera que la ciudadanía ha dado la espalda a la esfera pública en el marco de una globalización, ya que cuestiona el modelo nacional, en el que estas propuestas se han construido en los dos últimos siglos. La situación de desafección ciudadana hacia la política por la que atraviesa el mundo occidental es patente, por lo que la concepción de la representación política necesita evolucionar para adaptarse al contexto[5] .

En España, según los resultados de las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), la confianza de la ciudadanía en el sistema democrático atraviesa un mal momento. Como muestra de ello, y especialmente relacionado con la materia de estudio, el barómetro de este organismo del mes de mayo de 2012 puso de manifiesto que el 47,3 % de la ciudadanía tiene una opinión negativa o muy negativa sobre el funcionamiento de las Administraciones Públicas.

Canales Aliende considera como principal factor explicativo de la actual crisis de representación, precisamente, a la globalización y sus efectos, combinándose con otras causas, entre las que destacaría "el debilitamiento y la fragilidad de las instituciones públicas y la patrimonialización de estas por el clientelismo político y económico (…) la tendencia al pensamiento único monetarista, individualista e insolidario, eficientista, y cuyo único valor es el mercado, (...) o la fractura social, y la ruptura del contrato social y la paz social" (Canales Aliende, 2018: 197), todas ellas relacionadas con aquella.

En relación con lo expuesto, interesa mencionar otra circunstancia que incide en la fractura entre la sociedad y las instituciones, y es el ascenso de la tecnocracia. Fruto de la complejidad en la toma de decisiones, y en el marco de la crisis económica, aparecen los denominados expertos, ofreciendo soluciones sofisticadas y aparentemente asépticas. Según Aldeguer Cerdá, se explicaba que la tecnocracia diagnostica el problema y busca la solución mediante el empleo de la técnica, tratando de justificar que su elección se basa en lo científicamente irrefutable, de modo que desplaza el debate político a un plano subalterno, haciendo hincapié en cómo la tecnocracia ofrece una única opción, presentándose pretendidamente como apolítica, de modo que tiene un carácter

5 Véase, para mayor información, la clásica clasificación de la representación de Pitkin: La perspectiva de Hobbes, la representación formalista, la descriptiva, la simbólica, y la concebida como "actuar por". Pitkin H. F. (1985). *El concepto representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

totalizador. Predicar que no existe alternativa colisiona frontalmente con la lógica democrática.

La tecnocracia actual es eminentemente económica y partidaria de la desregulación, del repliegue de la intervención pública y de la ortodoxia monetarista. Así pues, Lasa López sostiene que en la UE existen decisiones que se adoptan directamente por el Comité de Representantes Permanentes y por el Banco Central Europeo, organismos cuyo déficit democrático y cariz tecnocrático es patente.

En concordancia con lo anterior, Vaquer i Fanés (2012) destaca que el barniz tecnocrático no oculta una operación ideológica en las políticas económicas en Europa, y concluye que la amenaza profunda a las democracias en Europa reside en esta versión de la tecnocracia, la que estrecha hasta la asfixia el campo de lo factible en política económica.

A la vista de lo expuesto, si la tecnocracia muestra una única alternativa, que además implica políticas de ajuste del gasto y subidas de impuestos, ¿cómo puede creer la ciudadanía en la capacidad de la política para mejorar su calidad de vida? Por ello no es de extrañar el resurgimiento de fanatismos y populismos.

De este modo, muchas voces demandan una vuelta a la política, un retorno a la deliberación y un acercamiento de las instituciones a la ciudadanía. Urquizu Sancho (2016: 37) afirmaba que "solo si los gobiernos se explican, se puede ejercer el liderazgo y la democracia puede ser un buen instrumento de rendimiento de cuentas. Pero en la crisis económica actual, los ejecutivos han renunciado a explicar muchas de sus medidas, sobre todo las más impopulares y polémicas".

Precisamente, la confianza de la ciudadanía hacia las instituciones, junto con la protección y cohesión social, es considerada como la clave del bienestar de los Estados escandinavos. Además, justo el apoyo social, entre otros factores, es valorado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a la hora de elaborar el índice mundial de felicidad. No debe ser casual que, según el informe anual de marzo de 2018, las cinco primeras posiciones de este indicador estén ocupadas por cuatro naciones nórdicas junto con Suiza, país que cuenta con uno de los sistemas más participativos y, en consecuencia, más resistentes a la crisis de representación.

En definitiva, la salud de la democracia está vinculada a la capacidad de las instituciones para adaptarse a las condiciones del entorno. La dinámica de la economía de mercado propia de la globalización condiciona la acción de los gobiernos e incide en la distancia que separa a la ciudadanía de sus representantes, por ello existe un replanteamiento de la arquitectura y del funcionamiento de nuestros sistemas democráticos. Resulta atinada, en este punto, la frase célebre atribuida al político alemán Willy Brandt, *los problemas de la democracia se solucionan con más democracia*. Por todo ello, y volviendo a las aportaciones

de Stiglitz, podría concluirse que "los cambios más importantes para que la globalización funcione han de ser las reformas necesarias para reducir el déficit democrático" (Stiglitz, 2006: 353).

5. La gobernanza como respuesta al contexto

5.1. La Gobernanza desde la perspectiva de la Ciencia Política y de la Administración

Antes del cuestionamiento de la legitimad del sistema, la OCDE preveía un nuevo horizonte para las Administraciones, un estadio en el que se dejaba entrever el futuro paradigma. Longo y Albereda (2015: 49), resaltan que el organismo "publicó un libro traducido al castellano con el título *La Administración al servicio del público* (OCDE, 1988) en el que se acuñó el término *receptividad* en el contexto de las relaciones entre las organizaciones públicas y los ciudadanos, y le dio cuatro significaciones básicas: a) comprensibilidad del sistema administrativo, b) capacidad de respuesta a las necesidades de los ciudadanos, c) accesibilidad, y d) fomento de la participación activa.", lo que constituye un aperitivo de la Gobernanza.

La 23ª edición del diccionario de la RAE define la Gobernanza como "arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía".

En primer lugar, conviene hacer hincapié en la armonía gobierno-ciudadanía-sector privado. Según Biffarello, la calidad gubernamental requerida resulta de un nuevo sistema de relaciones "que salga del movimiento pendular que nos ha llevado a un modelo estadocéntrico a otro totalmente descentralizado y desregulado; y que introduzca una lógica de redes, de negociación colectiva y de consenso. Este encuentro entre sectores no puede producirse de manera espontánea, sino que necesita de una profunda Reforma del Estado, un rediseño que posibilite cumplir los nuevos roles" (Biffarello 2009: 28).

En concordancia con lo expuesto, la doctrina vincula la Gobernanza a una serie de Principios indicados anteriormente: Transparencia, Participación, Rendición de Cuentas, Liderazgo o Ética Pública, entre otros. Romero Tarín se plantea si puede haber participación real si no hay transparencia, o si puede darse la ética pública sin una verdadera rendición de cuentas, destacando que estos principios constituyen un sistema en el que el concepto de Gobernanza supera a la mera agregación de los mismos.

Por su parte, Canales Aliende analiza los elementos de la definición, a saber: a) "Arte o manera" significa que este modelo no constituye una teoría cerrada,

que implica experimentación y que se adapta a cada momento o circunstancia; b) "que se propone como objetivo" indica que se trata de un instrumento, no es un fin en sí misma; c) "el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero" conlleva que el fin no es el crecimiento, sino que implica cohesión social, redistribución de la riqueza, y refortalecimiento de las instituciones; y d) "sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía" implica que la ciudadanía pasa a jugar un rol de igual peso al de la política y al de la economía, y que se pone fin a la dicotomía Estado-mercado, dejando patente que el mercado no debe funcionar sin límites y que la política es inseparable de la ordenación de la economía.

En lo que respecta al papel de las Entidades Locales en este paradigma, Ballart y Ramió (2000: 75), apuestan por que se presten desde la Administración Local los servicios de proximidad y por la democratización de la gestión mediante la participación.

Por su parte, Belmonte Martín (2014: 354), parafraseando a Pascual y Godás, focaliza la cuestión al afirmar que "en definitiva, la gobernanza se asocia directamente con la apuesta del gobierno por la descentralización (territorial, en la toma de decisiones, etc.), la subsidiariedad (la cercanía al ciudadano), la participación ciudadana y la sociedad civil".

5.2. La concepción de la Gobernanza de la Comisión Europea

Consciente de que la UE se percibe como un ente lejano y de utilidad cuestionable, la Comisión Europea identificó la reforma de la Gobernanza europea como uno de sus cuatro objetivos estratégicos a principios del nuevo siglo. En consecuencia, la institución dictó la Comunicación de 25 de julio de 2001 "La Gobernanza Europea – Un Libro Blanco".

Este compendio de propuestas de actuación se justifica en la constatación de una creciente brecha existente entre la Unión Europea y las personas a las que sirve, y tiene como objetivo abrir el proceso de decisión política para dotarlo de unos mayores niveles de integración y responsabilidad. El texto subraya que el cambio requiere una acción concertada por parte de todas las Instituciones europeas, los Estados miembros actuales y futuros, las autoridades locales y regionales y la sociedad civil (Comisión Europea, 2001).

El documento establecía los llamados principios de la buena Gobernanza: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia, considerándolos esenciales para la instauración de un sistema más democrático. Analizando con más detenimiento el segundo de ellos, encontramos que la Comisión considera que, para que las políticas sean oportunas, de calidad y alcancen los fines perseguidos, se requiere de la participación de la ciudadanía desde su formulación hasta su evaluación, lo que redundaría en beneficio de la afección

ciudadana y la eficacia del método comunitario. Es decir, consideraba que la participación es un factor clave como antídoto a la crisis de representación.

Asimismo, el texto proponía: a) una mayor participación de todos los actores sociales; b) mejores políticas; mejores normativas y mejores resultados; c) la contribución de la UE a la Gobernanza mundial; y d) centrar las políticas y las Instituciones. Puede observarse cómo vuelve a ponerse de manifiesto que la participación de la sociedad es una cuestión capital en el modelo y, como es sabido, los municipios son cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos.

El libro antedicho vinculaba la legitimidad democrática de las instituciones de la UE a la participación de la ciudadanía mediante la transparencia, el acceso a la documentación, la comunicación activa, el fomento de flujos de información a través de las TIC, o la cercanía entre representantes y representados. Precisamente, uno de los medios de acción lleva por título «Llegar hasta el ciudadano por la vía de la democracia regional y local», y otro «Implicar a la sociedad civil».

Por lo tanto, queda fuera de duda la apuesta de la Comisión por la participación ciudadana y los gobiernos regionales y municipales, también llamada Gobernanza multinivel, para reforzar la legitimidad de las instituciones de comunitarias y nacionales. No obstante, este documento no deja de ser una declaración de intenciones del órgano supranacional que, para su consecución, requiere del compromiso del resto de instituciones de la Unión y de los Gobiernos de los Estados miembros (EEMM).

Sin embargo, sí existe un instrumento jurídico directamente aplicable, el principio de subsidiariedad, recogido en el artículo 5 del Tratado de la UE, que supone que "la Unión intervendrá solo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local". Esto implica el reconocimiento de la Administración Local como el nivel de gobierno más efectivo para ejercitar las competencias de la UE en según qué casos, siendo el contexto, la materia y el fin perseguido los principales factores de los que dependerá tal ejercicio.

Los Gobiernos Locales están representados en el Comité de las Regiones, órgano consultivo del Parlamento, e integrado por un máximo de 350 miembros titulares de un mandato electoral en un ente regional o local. Pese a carecer de facultades resolutivas, esta institución supone un paso adelante al incluir a la representación local y regional en el proyecto comunitario.

Además, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el mismo está facultado para la impugnación, ante el Tribunal de Justicia de la UE, de actos y disposiciones de la UE que vulneren el aludido principio de subsidiariedad.

5.3. El papel de los municipios en la Gobernanza europea

Anterior a la creación de las Comunidades Europeas, en 1949 se constituyó el Consejo de Europa, organización internacional en defensa de la paz, de los Derechos Humanos, de la democracia parlamentaria y del Estado de Derecho. El mismo cuenta con un instrumento jurídico, la Carta Europea de la Autonomía Local (CEAL), y una institución, el Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa (CPLRE), que son dignos de mención.

El preámbulo de la CEAL (1985) dispone que el derecho de la ciudadanía a participar en la gestión de los asuntos públicos forma parte de los principios democráticos comunes a todos los Estados miembros del Consejo de Europa, afirmando que en este nivel local este derecho puede ser ejercido más directamente. Su artículo 3.1 establece que la autonomía local implica la capacidad de estos gobiernos para intervenir en "parte importante de los asuntos públicos", subrayando, en su artículo 4.3, que "el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos". De lo expuesto se desprende que, antes de la impulsión de la Gobernanza europea, la CEAL, aprobada en octubre de 1985, adelantaba cuestiones que sirven de referencia e inspiración para el actual paradigma de gobierno.

Por su parte, el CPLRE es el órgano consultivo del Consejo de Europa para aquellas cuestiones relacionadas con la promoción de una autonomía local efectiva. Sus miembros, como en el Comité de las Regiones, son representantes de los respectivos gobiernos infraestatales, con la diferencia de que en el Consejo de Europa también son integrantes el resto de Estados europeos y transcontinentales, excepto Bielorrusia, Kazajistán y El Vaticano.

Junto a esta institución, interesa mencionar otra organización, al margen de la Unión, integradora de la visión municipal-europea-glogal: el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE). El mismo reúne a las asociaciones de Gobiernos Locales y regionales, como la FEMP. Su Secretario General, Frédéric Vallier, define al Congreso del mismo como la cita en la que centenares de Alcaldes y representantes locales de todo el continente llevan a cabo una necesaria discusión sobre todos aquellos temas cruciales para los municipios, ciudades y regiones - inmigración, finanzas locales, reformas territoriales o cambio climático - y de como todas estas cuestiones tendrán un importante impacto en el futuro de la Europa que queremos construir (Vallier, 2016).

En el ámbito de la UE, el 13 de marzo de 2002, el Comité de las Regiones, aprobó un dictamen en relación con el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea. En el documento, la institución "se congratula del compromiso adquirido por la Comisión Europea para reforzar la participación de los agentes locales y regionales en el proceso decisorio" (punto 1.8), "subraya que los entes

regionales y locales ya asumen en la práctica la aplicación de muchos aspectos del Derecho comunitario y numerosas políticas comunes" (1.12), "valora que la Comisión desee que se refuerce «la interacción con los organismos regionales y locales y la sociedad civil» mediante un diálogo sistemático" (3.1), "apoya el proceso de descentralización que se está realizando en Europa" (5.2) o "resalta que delimitar las competencias y tener más eficazmente en cuenta los principios de proporcionalidad y proximidad son dos de los puntos de partida fundamentales del proceso de reforma de la UE y la definición de la buena gobernanza".

Más recientemente, a finales de 2016, la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo de la Comisión Europea publicó el documento de referencia nº 23 "Apoyo a la descentralización, la gobernanza y el desarrollo local a través de un enfoque territorial". El dossier repasa la descentralización en los EEMM durante 30 años, analiza las consecuencias de dotar de mayores facultades a las Entidades Locales, resalta la utilidad del enfoque territorial del desarrollo local para la UE, y plantea propuestas para respaldar económicamente la descentralización, la Gobernanza local y el desarrollo territorial. Participación de la sociedad, proximidad, democracia local y empoderamiento de las autoridades locales son nociones que se repiten a lo largo del texto.

Obvia indicar que el documento no refleja necesariamente la postura oficial de la Comisión, al igual que el dictamen anterior simplemente manifestaba la opinión de aquel órgano consultivo. Por ello, aunque se puedan acoger positivamente, estas aportaciones continúan siendo enunciados declarativos que, por oportunos y atinados que parezcan, carecen de fuerza de obligar y de mecanismos efectivos para su consecución.

6. El binomio local–global

Como se ha indicado, la Gobernanza es fruto de un nuevo contexto político, económico y social. Así pues, resulta de interés el concepto de *glocalización* de Borja y Castells, citados por Varela (2002: 32), aplicable "tanto a la economía (la ciudad como medio adecuado para la optimización de sinergias) como a la cultura (las identidades locales y su relación dialéctica con el universalismo informacional de base mediática). En este caso la glocalización supone enfatizar el ámbito urbano y el papel gestor-coordinación-promotor de los Gobiernos Locales para la implementación de políticas que tienen en cuenta unos referentes globales y se posicionan respecto a ellos. En síntesis: globalización más proximidad".

René Dubos (2016: 93) realiza un análisis de los lances que plantea la globalización, desde el prisma medioambiental, y propone alternativas, afirmando que

"las sociedades modernas deberán invertir la tendencia hacia aglomeraciones cada vez mayores e instaurar de nuevo núcleos compatibles con la capacidad de comprensión humana: en otras palabras, núcleos lo bastante reducidos como para poder adquirir una personalidad social y un carácter propio del lugar".

De conformidad con lo expuesto, Canales Aliende (2013: 67) propone como solución de las políticas sociales en tiempos de crisis, entre otras "«el municipio del Bienestar», dada la proximidad de este al ciudadano, y la complementariedad entre lo local y lo global, aparece como una respuesta institucional-organizativa frente a la crisis del «Estado del Bienestar» y para el logro de la «Sociedad del Bienestar»".

De hecho, según López Camps y Gadea Carrera (1995: 89), "parte del éxito de los ayuntamientos en la gestión de los servicios es saber identificar en todo momento cuales son las necesidades que expresan la problemática vivida por la ciudadanía". Por ello, más allá de sus competencias, la Administración Local, en su condición de "oído privilegiado", juega un papel importante a la hora de detectar las demandas de la ciudadanía, sea cual sea la institución encargada de satisfacerlas. Los Ayuntamientos, por sí mismos, coadyuvan en la disminución de la distancia entre los políticos y la ciudadanía, cuestión clave para enmendar la crisis de representación. No obstante, ello no implica, por sí mismo, que soplen buenos vientos para el Gobierno Local.

Según indica Aldeguer Cerdá (2013: 19): "La crisis económica está manifestando su más destacada impronta en el ámbito de las EELL". Además, como se ha expuesto, la aprobación de la LRSAL dista mucho de suponer un avance en la autonomía local. La limitación de competencias que introduce y la ortodoxia económica que impone implican, más bien, una debilitación del gobierno municipal.

Sin embargo, no podría decirse que los efectos de la crisis y de esta reforma administrativa conlleven, *per se*, una merma de la democracia local. Contrariamente, esta problemática puede funcionar, y funciona, como revulsivo. Cada vez son más los movimientos que abogan por el fortalecimiento de los Ayuntamientos. Conocida en estos menesteres es la FEMP, pero hoy se asiste al nacimiento de múltiples iniciativas municipalistas, al margen de las clásicas estructuras de partidos, que apuestan por una evolución democrática en base al empoderamiento de la sociedad civil a través del Gobierno Local.

Como se ha expuesto, en el paradigma de la Gobernanza, la Administración Local no está llamada a desempeñar un papel secundario. Pascual Esteve (2010: 62) considera que "aquellas ciudades en las que sus ayuntamientos han adoptado una política de sociedad abierta y relacional con las empresas y los sectores de la ciudadanía -implicándoles en el desarrollo de la ciudad- son las que han tenido un desarrollo más importante. Los ayuntamientos que han sido

capaces de emerger por encima de sus competencias y recursos, organizando una gran acción societaria para responder a los retos y necesidades expresadas por los ciudadanos han sido claves para el desarrollo urbano".

Por ello, la Administración Local se muestra capaz de responder a los desafíos que plantea la globalización. Es más, pese a la mala opinión de la sociedad sobre el funcionamiento de las Administraciones Públicas, según el barómetro del CIS de mayo de 2012 antedicho, los Ayuntamientos son considerados la Administración más rápida, la que mejor trata, la que más información proporciona, la que ofrece un trato más igualitario y la más eficaz.

Estrechamente relacionado con esta cuestión, se encuentra el interés de la ciudadanía por los asuntos de la política local. A este respecto, Martín Mateo (2007: 89) afirma que "los ciudadanos de a pie, están mucho más interesados en el buen funcionamiento de las instituciones locales que en el hecho de que los gobernantes tengan una ideología que en las urnas coincida con sus propias convicciones políticas".

Ahondado en esta idea, resulta oportuna la aportación de Vanaclocha, que sirviéndose de la conocida tripartición entre *politics-polity-policies*, plantea que esta circunstancia es debida a que la dimensión fundamental del Gobierno Local por la que la ciudadanía se muestra interesada es la de "los productos de la actividad desarrollada en las estructuras locales de gestión política, esto es, en la elaboración, implantación y resultados de las políticas públicas locales *(policies)*", considerando que "ni el perfil característico de elecciones de segundo orden, como son las locales, ni los fenómenos de «nacionalización» electoral (y no electoral) de la vida municipal, consiguen cercenar el despliegue de auténticas políticas de carácter local" (Vanaclocha Bellver, 1997: 279-281).

Dada la incidencia de la crisis económica en el conjunto de las Administraciones, y a la vista del recorte de facultades y medios operado por la LRSAL, podría plantearse la cuestión de si, en la práctica, los Ayuntamientos gestionan sus intereses con solvencia o, por el contrario, son actores irresponsables y/o poco eficientes. Es decir, su papel de relevancia podría ser ideal en la teoría pero difícil de alcanzar en la práctica. Por ello, conviene analizar brevemente el aspecto económico, el cual, inspira la LRSAL.

Ahondando en lo expuesto, resulta que la norma se fundamenta en los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, desarrollados por la Ley Orgánica 2/2012, la cual trae causa de la reforma del artículo 135 de la CE, que, a su vez, guarda relación con el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (extramuros de la UE). Dicho de otro modo, la LRSAL es la plasmación, en el Régimen Local

español, de las políticas económicas con las que, a escala europea, se ha dado respuesta a la crisis económica mundial (global-local).

Pues bien, analizando los indicadores del cumplimiento de los objetivos de Deuda, se desprende que la Administración Local, en su conjunto, no solo es responsable de una parte pequeña del volumen de endeudamiento, sino que, además, es la que ofrece un mejor cumplimiento de las previsiones, según su peso específico.

Tabla 3: Grado de cumplimiento de los objetivos de Deuda Pública (en puntos porcentuales con respecto del PIB).

	Deuda Pública	**Objetivo**	**Desviación**
1. Administraciones Central y Fondos de Seguridad Social	71,1	72,0	0,9
2. Comunidades Autónomas	24,8	24,1	-0,7
3. Corporaciones Locales	2,5	2,9	0,4
Administraciones Públicas	98,3	99,0	0,7

Fuente: Informe sobre el Grado de Cumplimiento del Objetivo de Estabilidad Presupuestaria y de Deuda Pública y de la Regla de Gasto del Ejercicio 2017, aprobado por el Consejo de Ministros el 13 de abril de 2018.

Por lo que respecta al objetivo de estabilidad presupuestaria, puede colegirse que la Administración Local es el único nivel de gobierno no deficitario estructuralmente y, además, el que en mayor grado mejora los resultados esperados. En consecuencia, las Entidades Locales son las Administraciones que mejor están respondiendo a la aplicación las disposiciones derivadas del acuerdo internacional, así como las más diligentes en el cumplimiento de los objetivos establecidos su desarrollo.

Tabla 4: Grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

Subsectores	**Déficit a efectos de cumplimiento del Objetivo de Estabilidad Presupuestaria (OEP)**		**Objetivo de Estabilidad Presupuestaria**	**Desviación**
	En millones de euros	**En porcentaje del PIB**		
Administraciones Central	-21.658	-1,86	-1,1	-0,8
Comunidades Autónomas	-3.693	-0,32	-0,6	0,3
Corporaciones Locales	6.812	0,59	0,0	0,6
Fondos de Seguridad Social	-17.209	-1,48	-1,4	-0,1
Administraciones Públicas	-35.748	-3,07	-3,1	0,0

Fuente: Informe sobre el Grado de Cumplimiento del Objetivo de Estabilidad Presupuestaria y de Deuda Pública y de la Regla de Gasto del Ejercicio 2017, aprobado por el Consejo de Ministros el 13 de abril de 2018.

Antes de terminar, interesa remitirse al artículo "Transformación y cambio del Gobierno Local en Europa: un estudio comparativo" de Hellmut Wollmann (2011). Este estudio ilustra cómo, en distintos países europeos, no existe un marco local homogéneo en lo que respecta a un modelo institucional, el empleo público, las competencias o el gasto público, extrayéndose, entre otras, dos conclusiones especialmente relevantes para el objeto de este trabajo.

En primer lugar, se puede constatar que, de un tiempo a esta parte, existe un proceso de reforma y modernización del Gobierno Local más o menos intenso en los Estados europeos analizados. Queda patente que se asiste a una evolución, a un cambio de roles, si bien la realidad sobre la que este se introduce no es homogénea, ni el sentido en el que mismo opera es una cuestión clara o unánime. De otra parte, puede apreciarse como Suecia, país que dispone de uno de los mayores niveles de confianza ciudadana en las instituciones y de cohesión y protección social del mundo, es el que cuenta con una Administración Local más desarrollada y poderosa.

7. Principales conclusiones

Las Administraciones Públicas son el instrumento mediante el cual el poder político interviene en la sociedad y deben evolucionar de la mano de esta. Muchos son los retos que se plantean a las Administraciones y los mismos traen causa, principalmente, de la dinámica del mundo globalizado. Precisamente, este extremo implica superar la concepción de las reformas como medidas finitas para dejar paso a la innovación permanente.

Las Administraciones Locales españolas presentan una diversidad amplia y no susceptible de análisis uniforme, debido a la realidad territorial y poblacional. Consecuencia de lo anterior existen unos pocos Ayuntamientos con una gran capacidad de gestión, en los que se concentra la mayor parte de la población, y muchos consistorios con poca población y menos medios, que requieren del auxilio de entes supramunicipales. Por ello, las mejoras a proponer deberán tener en cuenta estas circunstancias atendiendo al principio de diferenciación.

El fenómeno de la globalización implica que los Estados, condicionados por la economía mundial, cambien en sus estructuras, su distribución competencial y su acción de gobierno. Estrechamente relacionado con lo anterior, acontece una crisis de representación política. La democracia debe adaptarse, reformularse y extenderse, para poder garantizar los derechos individuales y el bienestar de la sociedad. La ciudadanía no percibe en las instituciones la cercanía ni la utilidad que a las mismas se les exige.

Los Estados tratan de adaptarse a estas exigencias, no solo interesa la competitividad económica, preocupa reforzar la legitimidad del sistema, se persigue acortar la distancia gobiernos-sociedad. De este modo, la Gobernanza es el modelo de gestión pública que pretende corregir la situación, formulando un nuevo equilibro gobierno-sociedad-economía, en el que el papel de la ciudadanía sale fortalecido gracias a la apertura, la transparencia, la participación y la rendición de cuentas.

Esta nueva manera de gobernar está ligada al principio de subsidiariedad, que implica que parte importante de los asuntos públicos competen a las autoridades más cercanas al pueblo. Los municipios cuentan con una extensa y reconocida tradición democrática y participativa. Además, la Administración Local es la que goza de una mejor valoración por parte de la ciudadanía y la más cumplidora con los compromisos con los que, desde Europa, se ha respondido a la crisis económica.

Diversas voces abogan por un fortalecimiento de los Gobiernos Locales, al igual que se están abordando diferentes reformas del Régimen Local en los países europeos. Una actuación gubernamental con objetivos formulados desde un contexto global no está reñida con una gestión a escala local. La democracia, la participación, la rendición de cuentas y el gobierno en red pueden darse

más fácilmente, y con mayor intensidad y efectividad, en el plano municipal. Así, los Ayuntamientos son escenarios apropiados donde empezar a recuperar la confianza de la ciudadanía en el sistema y en la política, instituciones en cuyo seno se inicie el refortalezimiento de la democracia.

Por todo lo expuesto en este modesto estudio, y recapitulando la pregunta de investigación: *"¿Qué papel debe desempeñar el Gobierno y la Administración municipal ante la globalización?",* la respuesta es: Los Ayuntamientos están llamados a ser instituciones con un mayor protagonismo en el modelo de democracia que la realidad contemporánea demanda, desempeñando un rol esencial dentro de una moderna distribución del poder público y de un nuevo planteamiento de relaciones ciudadanía-instituciones-economía.

8. Referencias bibliográficas

Aldeguer Cerdá, Bernabé (2013). "Ética pública y gobierno local en un contexto de crisis". *Barataria, Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales,* (15): 15-37.

Baena del Alcázar, Mariano (2005). *Manual de Ciencia de la Administración*. Madrid: Síntesis.

Ballart, Xavier y Ramió, Carles (2000). *Ciencia de la administración.* València: Tirant Lo Blanc.

Belmonte Marín, Irene (2014). "La Transparencia, el buen gobierno y la rendición de cuentas". En Canales Aliende, J.J. y Sanmartín Pardo, J.J. (coord.), *Introducción a la Ciencia Política* (pp. 349-360). Madrid: Universitas.

Biffarello, Mónica (2009). "Sin Calidad Institucional no hay Cohesión Social". En: Pascual Esteve, J.M. y Pascual Guiteras, J. (coord.): *Cohesión Social y gobernanza democrática: Para unas regiones y ciudades más inclusivas* (pp. 23-31). Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía.

Canales Aliende, José Manuel (2002). Lecciones de Administración y Gestión Pública. Alicante: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alicante.

Canales Aliende, José Manuel (2003). "Algunas reflexiones sobre los principales problemas y desafíos pendientes en la innovación de las Administraciones Públicas". En Fernandez Salmerón, M., Sierra Rodríguez, J. y Valero Torrijos, J. (coord.), *Nuevos retos en el horizonte de las Administraciones Públicas* (pp. 21-28). Universidad de Murcia.

Canales Aliende, José Manuel (2013). "Nuevas perspectivas y paradigmas de las políticas públicas". *Barataria, Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales,* 15: 55-72.

Canales Aliende, José Manuel (2018). "Algunas Reflexiones sobre la actual crisis de la democracia representativa". *Estado Abierto, revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas, vol. 2 nº 1*: 193-207.

Dubos, René (2016). *Pensar globalmente, actuar localmente*. Madrid: Catarata.

Giménez Candela, Teresa (2007). "¿Globalización de la cultura jurídica en Roma?: Municipalidad y Autonomías". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica,* 304: 49-60.

Leal Costa, María-Ángeles (2016). *La Reforma Administrativa del Gobierno Rajoy (2012-2015)*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alicante.

Longo, Francisco y Albereda, Adrià (2015). *Administración pública con valores : instrumentos para una gobernanza ética*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

López Camps, Jordi y Gadea Carrera, Albert (1995). *Servir al Ciudadano. Gestión de la Calidad en la Administración Pública.* Barcelona: Gestión 2000.

Martín Mateo, Ramón (2007). *La Gallina de los huevos de cemento*. Pamplona: Aranzadi.

Medina Guerrero, Manuel (2003). "La garantía constitucional de la suficiencia financiera de las entidades locales". *Cuadernos de Derecho Local,* 1: 38-57.

Menéndez Alzamora, Manuel (2012). "Democracia deliberativa, republicanismo cívico y patriotismo constitucional". En: *XXII IPSA World Congress, panel: Deliberative Democracy: Theoretical Perspectives.*

Observatorio Metropolitano (2014). *La apuesta municipalista: la democracia empieza por lo cercano.* Madrid: Traficantes de sueños.

Pascual Esteve, Josep María (2010). "La Gobernanza democrática: el nuevo modo de gobernar en la sociedad red". En: Pascual Esteve, J.M. y Godás Pérez, X. (coord.), *El bueno gobierno 2.0: La gobernanza democrática territorial* (pp.37-64). València: Tirant lo Blanc.

Pitkin, Hanna Fenichel (1985). *El concepto representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Rovira Cañas, A. : "Identidades", en *diario El País,* 22 de septiembre de 2016 (en línea). https://elpais.com/elpais/2016/09/20/opinion/1474361175_216131.html

Torreblanca Payá, José Ignacio (2010). "La Globalización". En: Sodaro, M. J. et al., *Política y Ciencia Política: una introducción* (pp. 327-345). Madrid: McGrall-Hill.

Urquizu, Ignacio (2016). *La crisis de representación en España.* Madrid: Catarata.

Vaquer i Fanés, J. :"Después de la tecnocracia", *diario El País*, 10 de diciembre de 2012 (en línea). https://elpais.com/internacional/2012/12/10/actualidad/1355164941_715891.html

Vallier, F.: "Una visión local para la Europa de 2030", *Carta Local, revista de la Federación Española de Municipios y Provincias*, nº 290, abril de 2016, pp. 36-37

(en línea). http://www.femp.es/sites/default/files/hemeroteca/carta_local_no_290_abril_2016_0.pdf

Vanaclocha Bellver, Francisco J. (1997). "Identidad de los gobiernos locales y reforma electoral". En Alba, C. R. y Vanaclocha, F. J. (coord.), *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno* (pp. 275-299). Universidad Carlos III de Madrid.

Varela Álvarez, Enrique José (2002). "La globalización sostenible. Evolución de la globalización dede el desarrollo local sostenible". En Navarrete Moreno, L. ,Varela Álvarez, E. J. y Rojo Salgado, A., *Reflexiones sobre los Nuevos Riesgos en las Sociedades Avanzadas* (pp. 29-41). Madrid: Colegio Nacional de Doctores y Licenciados de Ciencias Políticas y Sociología.

Wollmann, Hellmut (2011). "Transformación y cambio del Gobierno Local en Europa: un estudio comparativo". *Barataria, Revista Castellano-Manchegua de Ciencias Sociales,* 12: 81-100.

9. Anexos documentales y legislativos

Comisión Europea. Comunicación de 25 de julio de 2001, «La gobernanza europea - Un Libro Blanco» *Diario Oficial de las Comunidades Europeas,* de 10 de octubre de 2001, pp. C 287/1 - C 287/29.

Comisión Europea. Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo (2016). *Colección Herramientas y Métodos. Documento de referencia nº 23: Apoyo a la descentralización, la gobernanza y el desarrollo local a través de un enfoque territorial* (en línea). ISSN 2467-4389.

Comité de las Regiones. Dictamen sobre el tema «La Gobernanza Europea - Un Libro Blanco». *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, de 12 de agosto de 2002, pp. C 192/24 - C 192/31.

Comité de las Regiones. Prioridades políticas del Comité de las Regiones Europeo para 2015 – 2020 (en línea). https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ad448198-6d05-11e5-9317-01aa75ed71a1/language-es

Consejo de Europa. Carta Europea de Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985. *Boletín Oficial del Estado nº 47,* de 24 de febrero de 1989, pp. 5396-5398.

Gobierno de España. Ministerio de la Presidencia. Centro de Investigaciones Sociológicas. Barómetro, estudio nº 2.944, mayo de 2012 (en línea). http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2940_2959/2944/Es2944.pdf

Gobierno de España. Ministerio de Hacienda. Secretaría de Estado de Hacienda. Secretaría General de Financiación Autonómica y Local. Hacien-

das Locales en cifras: año 2016 (en línea). http://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionEELLs/HaciendasLocalesencifras.aspx

Gobierno de España. Informe sobre el Grado de Cumplimiento del Objetivo de Estabilidad Presupuestaria y de Deuda Pública y de la Regla de Gasto del Ejercicio 2017 (en línea). http://www.minhafp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstabilidadPresupuestaria/InformesCompletosLEP.aspx

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos: Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. España: de la reforma administrativa a la mejora continua. Resumen Ejecutivo (en línea). https://www.oecd.org/gov/PGR%20SPain%20Resumen%20Ejecutivo.pdf

Organización de las Naciones Unidas.World Happiness Report 2018 (Ranking mundial de felicidad) (en línea). https://s3.amazonaws.com/happiness-report/2018/WHR_web.pdf

Germán Martínez Fajardo

Funcionario de diferentes subescalas de Administración General de distintos Ayuntamientos de la Comunitat Valenciana. Premio Extraordinario del Grado en Gestión y Administración Pública de la Universidad de Alicante (2018). Premio a la Excelencia Académica del Consejo Social de la Universidad de Alicante (2018). Premio de investigación para trabajos finales de grado y máster en materia de transparencia, participación ciudadana, buen gobierno y buena administración, Universidad de Alicante (2019). Reconocimiento a la excelencia académica, Conselleria d'Educació, Cultura i Esport, Generalitat Valenciana. Máster en Derecho y Administración Local, Universidad de Burgos (2019).

creative commons
BY-NC-SA 4.0

eISSN 2531-0062
Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político
Politics and Governance. Journal of Research and Political Analysis
Enero-Junio 2020. núm. 4: 129-152

La flexibilidad laboral como debilitamiento de la democracia sustancial

Labor Flexibility as a Weakening of substantial Democracy

Manrique Cos Egea

CÓMO CITAR ESTE TRABAJO / HOW TO CITE THIS PAPER

Cos, M. (2020). La flexibilidad laboral como debilitamiento de la democracia sustancial. *Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político,* 4: 129-152. http://dx.doi.org/10.30827/polygob.v0i4.11418

Resumen

El objeto del presente trabajo es analizar de qué manera la idea de flexibilidad laboral supone una desconstitucionalización del Derecho del Trabajo que trae consigo un debilitamiento de la democracia en su dimensión sustancial. El Derecho del Trabajo, como heteronormación estatal que limita la autonomía de la voluntad de las partes del contrato de trabajo en aras a compensar la desigualdad material existente entre empresa y trabajador, ha garantizado tradicionalmente a este último una estabilidad en el empleo que constituye su medio de vida. Referida la esfera sustancial de la democracia a la igualación económica, social y cultural de la población, debe entenderse que la flexibilidad laboral, en tanto supone un ataque al carácter garantista del Derecho del Trabajo, dificulta la integración sociopolítica de la población trabajadora y debilita el aspecto sustancial de la democracia.

Palabras Clave: flexibilidad laboral; Derecho del Trabajo; democracia sustancial.

Abstract

The aim of this paper is to analyze how the idea of labor flexibility implies a deconstitutionalization of Labor Law that entails a weakening of democracy in its substantial dimension. Labor Law, as a state heteronormation that limits the autonomy of the will of the parties to the employment contract in order to compensate for the material inequality between employer and worker, has traditionally guaranteed the latter a stability in employment that constitutes their means of life. Referring to the substantial sphere of democracy to the economic, social and cultural equalization of the population, it should be understood that labor flexibility, as an attack on the guarantee character of Labor Law, hinders the socio-political integration of the working population and weakens the substantial aspect of democracy.

Key words: Labor flexibility; Labor law; substantial democracy.

Correspondencia / Correspondence

Manrique Cos Egea
C/Neptuno, nº 13, 30730, San Javier, Murcia.
Correo electrónico: manriquecos@um.es

Conflicto de Intereses / Competing interest

El autor declara que no existe conflicto de intereses

Recibido / Received

31.10.2019

Aceptado / Accepted

28.04.2020

1. Introducción

El objeto del presente trabajo es analizar de qué manera la idea de flexibilidad laboral, como paradigma neoliberal de las relaciones de trabajo, supone un debilitamiento del carácter garantista del Derecho del Trabajo propio del constitucionalismo europeo de la segunda posguerra; debilitamiento que implica, a su vez, una desconstitucionalización de este sector del ordenamiento jurídico y un debilitamiento de la dimensión sustancial de la democracia.

Es de resaltar desde un primer momento que el aspecto del Derecho del Trabajo que interesa en el presente análisis es el referido a su dimensión individual, esto es, el que se manifiesta como el compromiso estatal de garantizar, a través de la legislación laboral, unas condiciones dignas y estables de trabajo que permitan la integración socioeconómica de la población trabajadora.

Tal y como se analizará a lo largo de este estudio, existen estrechas relaciones e interdependencias entre el reconocimiento constitucional de un Derecho del Trabajo así entendido y el aspecto sustancial o material de la democracia. Y es que, orientado este último a la consecución de una cierta igualdad material de los ciudadanos que permita a éstos una real integración social y económica en el sistema político, precisará del establecimiento de una serie de garantías que refuercen la posición de los trabajadores en los puestos de trabajo de los que dependen la obtención de los medios materiales de vida para una mayoría de la población.

Ahora bien, tal y como veremos, este modelo garantista está sufriendo un ataque ideológico y normativo a través de las políticas neoliberales que flexibilizan las relaciones laborales. Flexibilización del Derecho del Trabajo que supone una desconstitucionalización del mismo que necesariamente acarrea una crisis del Estado social y democrático que lo sustenta.

2. El Derecho al Trabajo en la constitución democrática del Estado Social

El Estado Social como modelo de Estado que se instaura en Europa occidental tras la segunda posguerra se articula política y jurídicamente a partir de una nuevo tipo de Constitución que supera el constitucionalismo liberal decimonónico. Se trata de la Constitución democrática del siglo XX que, a diferencia de las constituciones decimonónicas que instituían una separación entre el Estado y la sociedad, se configura como lo que Fioravanti (2016: 122) denomina *norma directiva fundamental*, en el sentido de que estatuye la necesaria intervención de los poderes públicos a favor de objetivos de carácter social. Así, la Constitución democrática, como directriz fundamental de la decisión política, no se confor-

ma con actuar como máxima forma de garantía de los derechos fundamentales que resultan ahora inviolables frente al poder legislativo («Estado constitucional» como superador del «Estado liberal de derecho»), sino que fija además, como obligación del Estado, la consecución de una sociedad fundada sobre el criterio de «igual dignidad social». Por tanto, entre los principios de justicia que las constituciones del siglo XX ponen como fundamento de la convivencia civil, se encuentra de manera destacada el principio de igualdad (Fioravanti, 2016: 140).

Ahora bien, la igualdad a la que se refieren las constituciones del siglo XX no se limita a la igualdad formal frente a la ley propia del constitucionalismo decimonónico –esa libertad que, señala Grossi (2011: 44), "no presta la más mínima atención al plano factual, razón por la cual se deja a cada uno el privilegio de su riqueza o la desgracia de su miseria" – sino que se refiere, y aquí se encuentra la principal mutación respecto al modelo anterior, a una igualdad material de carácter económico y social. Así, en el Estado constitucional del siglo XX, la "igualdad ya no se expresa solo en negativo, como negación del privilegio, sino también en positivo, como principio de justicia destinado a generar un proceso que parte del presupuesto de la «igual dignidad social» de todos los ciudadanos (…)" (Fioravanti, 2016:140).

El Estado se configura así como un instrumento que existe en función de los objetivos de carácter social a perseguir, articulados en torno a los *derechos sociales* que pasan a reconocerse en las constituciones del siglo XX, y cuya consecución implica la acción de los poderes públicos en la esfera de la economía.

Es esta concepción de la Constitución como norma directriz que impone a los poderes públicos la persecución de un objetivo fundamental de justicia social, lo que caracteriza al constitucionalismo democrático contemporáneo como *constitucionalismo social* y permite calificar al Estado configurado por estos textos fundamentales como un *Estado Social*. En este sentido, la Constitución española de 1978 (CE, en adelante) proclama que "España se constituye como un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político" y, posteriormente, reconoce el aspecto positivo del valor de igualdad al establecer que corresponde "a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas" (art. 9.2 CE).

Se comprende que en este constitucionalismo social, que persigue la igualdad material de la ciudadanía como principio de justicia, la regulación del trabajo por cuenta ajena que constituye el medio de vida de una mayoría de la población adquiera una singular trascendencia. Así, frente a un constitucionalismo liberal que se limitaba a reconocer el principio de igualdad contractual como criterio de regulación del mercado de trabajo, el constitucionalismo del

Estado Social incorpora al diseño político institucional el hecho social del trabajo por cuenta ajena. La constitucionalización del trabajo en el Estado Social se produce a través del reconocimiento de derechos laborales de carácter colectivo (derechos de libre sindicación, negociación colectiva y huelga) y de un derecho al trabajo que se traducirá en una tutela del mismo a través de la heteronormación de carácter estatal que fijará unas condiciones mínimas de trabajo que se imponen a la libre autonomía de la voluntad de las partes y limitarán el poder de dirección empresarial. Por tanto, el "derecho al trabajo" reconocido en el constitucionalismo social implica un "Derecho del Trabajo" como marco de referencia en el que éste se desenvuelve y que presenta "una clara finalidad correctora y niveladora de las situaciones de poder que se desenvuelven en las relaciones laborales" (Baylos Grau, 2013: 26) en tanto incorpora una serie de normas y principios en cuanto a las condiciones de ejecución de la prestación laboral y de entrada y salida del mercado de trabajo que, inmunes a la voluntad empresarial, pretenden garantizar al trabajador cierta estabilidad en el desenvolvimiento de una relación de la que depende, en último término, la posibilidad de atender sus necesidades básicas. Así, el art. 35 CE reconoce el derecho al trabajo y prevé que la ley regulará un estatuto de los trabajadores.

A través de esta Constitución del Trabajo y de la legislación laboral que la desarrolla (Derecho del Trabajo), el Estado Social asume la subjetivación política del trabajo y su integración político-social en el nuevo modelo de Estado que formaliza jurídicamente (Maestro Buelga, 2002: 303). Esta integración en el sistema político-social del factor trabajo pasa necesariamente porque el Estado, a través de su intervención legislativa, lleve a cabo una función reequilibradora del sistema de poderes instaurados por el mercado y reaccione así frente a las consecuencias sociales derivadas del hecho de que, bajo el principio de igualdad formal propio del Estado liberal, las condiciones de trabajo no viniesen determinadas por la libre autonomía de la voluntad de las partes sino por la voluntad empresarial. Así, la heteronormación de la relación laboral que el Estado Social impone a la regulación de las condiciones de trabajo como respuesta a la falacia liberal del contrato libre (Galiana Moreno, 1984: 217) no limita, en realidad, la autonomía individual de las partes del contrato de trabajo sino el poder empresarial, que se erige en única fuente normativa de las relaciones de trabajo (Alonso Olea, 1980: 14), dada la desigualdad fáctica y el consiguiente desequilibrio de poder negociador del que parten los sujetos de la relación laboral y que impiden la existencia de una verdadera libertad contractual.

El trabajo deja así de ser considerado como una mercancía libremente intercambiable en el mercado y pasa a considerarse como el medio principal a través del cual una mayoría social logra su integración en la sociedad. Este nuevo tratamiento constitucional del trabajo, que supone la publificación y socialización del mismo frente a la privatización y mercantilización liberal, exige que el

trabajo sea tratado en clave garantista. Por tanto, y esto es esencial para fundamentar la crítica que posteriormente se hará a la flexibilidad laboral como paradigma neoliberal de las relaciones de trabajo, en el Estado Social el Derecho del Trabajo ha de incorporar necesariamente un contenido mínimo de carácter garantista −desarrollado por la actuación legislativa y gubernamental de los poderes públicos− que afectará a las condiciones de ingreso, ejecución de la prestación y salida del mercado laboral. Condiciones mínimas tendentes a asegurar la dignidad y estabilidad en el puesto de trabajo que resultan precisas para que el trabajo prestado por cuenta ajena pueda ser efectivamente un factor de integración socioecómica y política en el Estado.

3. La flexibilidad laboral como paradigma neoliberal de las relaciones de trabajo

3.1. El neoliberalismo como crítica del derecho al trabajo

El neoliberalismo, como ideología predominante en la actualidad en los principales foros económicos, políticos y sociales de los países capitalistas desarrollados y de los organismos internacionales sobre los que ejercen influencia (FMI, Banco Mundial, OMC), postula, junto con el estímulo del comercio internacional, la necesaria reducción del intervencionismo estatal en las actividades económicas y sociales, lo que debe traducirse en una liberación de los mercados laborales y financieros (Navarro, 2007: 71-72).

Bajo los postulados neoliberales, la actuación del Estado no ha de dirigirse a lograr la integración sociopolítica de la ciudadanía a través de un mejoramiento de su nivel de vida sino a favorecer la competitividad de las empresas en el ámbito de la competencia mundial y las finanzas globales (Laval y Dardot, 2013: 286).

La ejecución de los anteriores fines implica necesariamente el desmantelamiento de las instituciones del Estado Social y, de manera destacada, de los derechos laborales que, en aras a la consecución de la estabilidad en el empleo, el constitucionalismo social había reconocido como desarrollo del derecho fundamental al trabajo. Y es que, uno de los argumentos principales de las políticas neoliberales consistirá en denunciar la excesiva rigidez de los mercados de trabajo, al entender que existe una contradicción entre los derechos de los trabajadores y la eficiencia económica (Laval y Dardot, 2013: 222).

Ahora bien, el desmantelamiento de los derechos laborales se traduce en que el Estado neoliberal, lejos de retirarse del mercado, tal y como defiende en un plano teórico, intervendrá en el mismo para purificarlo de las limitaciones que introdujera el Estado Social. La intervención del Estado neoliberal tratará

de desarrollar y purificar el mercado de la competencia mediante un marco jurídico cuidadosamente adaptado que, como veremos en el apartado siguiente, se traducirá, en el ámbito de las relaciones laborales, en una flexibilización de las mismas que pasa por el desmantelamiento de la garantías del Derecho del Trabajo instauradas por el Estado Social.

3.2. La flexibilidad laboral como paradigma neoliberal de las relaciones de trabajo.

Desde un punto de vista ideológico, los derechos laborales están sufriendo un proceso de deslegitimación teórica (Goldin, 2014: 37) por parte de la doctrina neoliberal, según la cual, las instituciones protectoras propias del sector del ordenamiento jurídico que los desarrolla (Derecho del Trabajo) resultan incompatibles con la eficiencia y competitividad empresarial y, por ende, con la creación de empleo que se deriva de las mismas.

Esta señalización del Derecho del Trabajo como responsable de las tasas de desempleo –el Derecho del Trabajo como freno al derecho al trabajo (Romagnoli, 2012: 21) – no es un fenómeno novedoso sino una actuación recurrente que acompaña a las situaciones de crisis económica y que legitima teóricamente "la subordinación de la tutela del trabajo a las exigencias de la producción y del sistema económico y la supresión de límites a los poderes empresariales con la esperanza de reducir el desempleo" (Rodríguez Piñero et al, 2013: 21).

Como consecuencia de esta culpabilización de los derechos laborales, destaca el profesor Galiana (2014: 52) que, desde los años ochenta del siglo pasado, la idea de la *flexibilización* de las relaciones laborales ha pasado a configurarse como una especie de panacea que vendría a "abrir la puerta a la nueva dinámica que se exige en las relaciones entre capital y trabajo". La flexibilidad laboral, como instrumento de lucha contra el desempleo, supone aceptar como axioma que la ampliación de las facultades empresariales (y su correlativa debilitación de derechos de los trabajadores) contribuye a incrementar la competitividad de las empresas y facilita la creación de empleo.

La flexibilidad laboral constituye, pues, una política del derecho que se caracteriza, en sus distintas manifestaciones, por suprimir la legislación tuitiva propia del Derecho del Trabajo. Así, la denominada flexibilidad externa supone por una parte, agilizar la entrada al mercado de trabajo facilitando la contratación temporal frente a la indefinida y, por otra, facilitar la salida, agilizando y abaratando el despido. Por su parte, la denominada flexibilidad interna permite la potenciación de los poderes empresariales en la determinación o modificación de las condiciones de trabajo (jornada, descansos, salarios,…) (Galiana, 2012: 30).

Por tanto, según la ideología neoliberal que defiende la flexibilidad como noción que ha de regir las relaciones de trabajo, la creación de empleo requiere

debilitar las garantías instauradas por la legislación laboral en favor de la parte débil del contrato de trabajo y que persiguen garantizar cierta estabilidad en el empleo (prioridad del carácter indefinido de la contratación, causalidad del despido, limitación del *ius variandi* empresarial); esto es, requiere rebajar los límites que el Derecho del Trabajo impone a la libre imposición de la voluntad autónoma del empresario en cuanto a la determinación de las condiciones de trabajo.

Con el reclamo de la "flexibilización" de las relaciones de trabajo nos encontramos ante lo que podemos denominar, siguiendo la teorización de Grossi (2003: 34), con una mitología jurídica, en tanto noción que cuenta con una aceptación sustancialmente acrítica, o lo que es lo mismo, ideológicamente motivada.

La "mitología" de la flexibilidad consistiría en presentar el empoderamiento de la voluntad empresarial (y correlativa perdida del carácter tutelar de la legislación protectora del trabajo) como instrumento necesario para la creación de empleo. Ahora no se defiende, como en el liberalismo clásico, que la actuación libre de los intereses de cada parte del contrato de trabajo contribuirá al interés general sino que se mantiene abiertamente que el libre desenvolvimiento de la voluntad empresarial coadyuvará a la productividad y competitividad que son vías necesarias para la creación de empleo.

Esta operación ideológica consistente en vincular de manera inexorable la creación de empleo con la flexibilización de las relaciones laborales tiene una gran trascendencia en cuanto a la fundamentación constitucional de las medidas flexibilizadoras. Así, bajo este paraguas ideológico, la libertad de empresa (art. 38 CE) reforzada por tales medidas no aparece como derecho subjetivo que colisiona con el derecho al trabajo (art. 35 CE) sino que se eleva por vía indirecta a principio constitucional en tanto se funcionaliza a la consecución de un objetivo social: la creación de empleo. Esta objetivación de la libertad de empresa la convierte en un principio básico de organización social que trasciende el mero interés empresarial.

De nuevo es un discurso de carácter económico el que va a determinar la configuración jurídica de las condiciones de ejecución de la prestación laboral (Cos Egea, 2018: 75). El discurso neoliberal postula, como se ha dicho, que la flexibilidad laboral y el consiguiente relajamiento del carácter tuitivo propio del Derecho del Trabajo permite a las empresas desenvolverse de manera productiva y competitiva lo que resulta vía necesaria para que en una economía globalizada pueda lograrse la creación de empleo. Esta relegitimación del papel de la empresa y del poder empresarial (Cavas Martínez, 2004: 86) pasa por articular una "comunidad de intereses" en la que la satisfacción del interés empresarial coadyuva a la consecución de lo que es un bien preciado para el trabajador individualmente considerado y para la sociedad en general: la creación de empleo.

Y es que el discurso económico liberal (tanto en su clásica como en su moderna versión) no se conforma con postular una concepción de las relaciones de trabajo que resulte ventajosa para el interés empresarial sino que persigue que la misma sea considerada como inevitable desde la perspectiva de un adecuado funcionamiento de la economía y, por tanto, que los abusos que la misma trae consigo parezcan a sus víctimas legítimos, naturales y necesarios (Salvioli, 1979: 76). En este sentido, han destacado Laval y Dardot (2013: 245) que "los responsables políticos que ponen en práctica las prácticas neoliberales se defienden de la atribución de toda ideología. El neoliberalismo, cuando inspira políticas concretas, se niega a sí mismo como ideología porque es la *razón misma*". Así, concluyen los citados autores, "la gran victoria ideológica del neoliberalismo consistió en «desideologizar» las políticas que llevaba a cabo, hasta tal punto que ya no deben ser ni siquiera objeto de debate".

Este economicismo, que provocó y provoca la desmotivación y la apatía al anular la política (Bourdieu, 1999: 71), utiliza el ordenamiento jurídico laboral como técnica instrumental que se presenta como neutral ideológicamente y tendente a conseguir un fin que supera la conflictividad subyacente a las relaciones de trabajo: la creación de empleo. Bajo el chantaje del empleo, se trata de hacer deseable la relación de sometimiento puesto que el anhelo de trabajo "hace pasar a un segundo plano las formas en las que el trabajo se canaliza, incluso cuando éste deja de ser portador de ciudadanía" (Pérez Rey, 2013: 153). Así, se imprime al Derecho del Trabajo un sesgo economicista y empresarializado, conforme al cual lo que es bueno para la empresa es bueno para los trabajadores (Cavas Martínez, 2004: 89).

De esta forma, la ofensiva neoliberal realiza el "giro" al que se refiere Barcellona (1991: 43) consistente en atribuir una "nueva legitimidad al carácter universal y apriorístico del cálculo económico como parámetro único de satisfacción de las necesidades y como regulador optimizable de la sociedad". Como consecuencia de esta restauración neoliberal del carácter tendencialmente absoluto de los derechos de propiedad y de las libertades de mercado se produce, tal y como señala Pisarello (2007: 14), el desmoronamiento de los derechos sociales (derecho a la estabilidad en el trabajo) frente a los robustos mecanismos de tutela (flexibilidad laboral) de los derechos patrimoniales (libertad de empresa).

Clara manifestación de esta política flexibilizadora de las relaciones de trabajo es nuestra Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, que introduce medidas que van en detrimento del derecho a la estabilidad en el empleo. Así, como medidas de flexibilidad externa: 1) Permite el despido sin causa durante el primer año de contrato a través de un fraudulento perido de prueba (Cos Egea, 2015: 55) en el contrato indefinido de apoyo a emprendedores (felizmente desaparecido en la actualidad); 2) Facilita

los despidos, reduciendo la indemnización que la empresa ha de abonar cuando éstos resultan improcedentes −esto es, sin causa− y enunciando las causas que justifican los despidos por razones económicas de manera laxa (Galiana, 2012: 33). En cuanto a las medidas de flexibilidad interna: 1) Amplía el poder del empresario en la determinación del tiempo de trabajo en tanto le permite decidir unilateralmente (sin necsidad de pacto con el trabajador) la distribución irregular del diez por ciento de la jornada anual; 2) Permite que el empresario, alegando razones económicas, pueda reducir unilateralmente el salario de los trabajadores a través de la modificación sustancial de condiciones de trabajo.

4. La flexibilidad laboral como desconstitucionalización del Derecho del Trabajo

Frente al estatalismo liberal decimonónico, que, partiendo de la fuerza absoluta de la ley, deja la determinación del contenido material de los derechos constitucionales al albur de la decisión del omnipotente poder legislativo, las constituciones democráticas del siglo XX contarán con un *núcleo esencial* que resulta indisponible para el legislador. Señala Fioravanti (2016: 135) que en ese núcleo esencial se encuentran los derechos fundamentales que devienen inviolables (constitución como *norma fundamental de garantía*) y la declaración del principio de igualdad material que obliga a los poderes públicos a una intervención en la sociedad y en la economía en aras a la consecución de una «igual dignidad social» (constitución como *norma directiva*).

Puede decirse que uno y otro contenido se encuentran entrelazados en el medida en que la inviolabilidad de los derechos, su sustracción a las decisiones del poder, se funda en que los derechos se colocan en una posición de anterioridad respecto al poder público, cuya legitimidad encuentra su fundamento precisamente en la protección de los derechos fundamentales y no a la inversa (Ferrajoli, 2010: 44). Y esta posición de anterioridad de los derechos respecto al poder que es característica del constitucionalismo del siglo XX encuentra su justificación, de aquí el entrelazamiento al que se hacía referencia, no en la caracterización iusnaturalista de los derechos como derechos naturales del hombre cuya conservación justifica la constitución de la asociación política sino en el fuerte ligamen entre esos derechos y la consecución del principio de igualdad material, como basilar principio de justicia que las Constituciones del siglo XX sitúan en la base de las nacientes democracias y de la nueva forma del Estado Social (Fioravanti, 2016: 140).

Es la existencia de este núcleo esencial indisponible que se sitúa fuera del campo de actuación de los poderes públicos la que permite configurar al Estado contemporáneo como *Estado Constitucional*, erigiéndose la ley fundamental

como norma suprema del ordenamiento jurídico e instituyéndose un control de constitucionalidad que velará porque la ley y acción del Estado se conforme a los principios constitucionales, entre los que destaca el principio de igualdad que, como venimos diciendo, adquiere particular relevancia en el constitucionalismo social (Fioravanti, 2016: 146).

Por tanto, tal y como señala Ferrajoli (2010: 19), la vinculación al derecho de los poderes públicos en el *Estado Constitucional* se produce, en cuanto a la producción jurídica, no sólo un plano formal –propio del liberalismo decimonónico– sino también en un plano sustancial. Así, y conforme a este segundo plano, el legislador viene vinculado a los valores ético-políticos propios del constitucionalismo social que aparecen encarnados en los derechos fundamentales y el principio de igualdad y, por tanto, la validez del derecho positivo requerirá la adecuación de la producción jurídica al modelo axiológico propio del constitucionalismo social.

En este sentido es posible predicar el *carácter rígido* de las constituciones democráticas del siglo XX no sólo en un aspecto formal (previsión de procedimientos agravados de revisión constitucional) sino también en un sentido sustantivo, que, tal y como señala Fioravanti (2016: 134), se articula en torno a

> la presencia en el pacto situado en la base de esas constituciones de una serie de principios que en su conjunto forman el núcleo fundamental de la misma Constitución, que le confiere identidad en el plano histórico, y que como tal no puede ser alterado, sino ejerciendo un nuevo poder constituyente, y así saliendo de los confines de la Constitución vigente.

La rigidez consiste, por tanto, en la colocación de la constitución en el vértice de la jerarquía de las fuentes de forma que las normas constitucionales vinculan a la legislación tanto en cuanto a su modo de producción como al contenido de lo producido.

Pues bien, partiendo de las consideraciones anteriores podemos afirmar que la legislación que incorpora la flexibilidad laboral a las relaciones de trabajo supone, al menoscabar el garantismo propio del derecho al trabajo, un ataque a los valores de igualdad material y dignidad de la clase trabajadora, vulnerando así el carácter rígido en su aspecto material de la constitución social propia del Estado Constitucional.

Tal y como acabamos de ver en el apartado anterior, bajo el paradigma de la flexibilidad, los temas jurídicos laborales son analizados desde una nueva perspectiva según la cual el Derecho del Trabajo ha de formular soluciones jurídicas apropiadas a las necesidades económicas y servirá como válido ordenador social siempre que responda a las mismas. Conforme a este criterio, "el contenido de la tutela de los derechos de los trabajadores vendrá determinada por las exigencias económicas" (Aparicio y Baylos , 1984: XVII), produciéndo-

se así un desplazamiento del centro de gravedad del Derecho del Trabajo desde la tutela de los derechos del trabajador a la primacía del interés empresarial (Escudero Rodríguez, 2013: 72).

Por tanto, no es solo que bajo esta nueva perspectiva economicista del Derecho del Trabajo se le atribuyan a éste objetivos −competitividad empresarial, creación de empleo− que tradicionalmente le han sido ajenos y para cuya consecución presenta importantes limitaciones, sino que, además, la consecución de estas nuevas metas implican necesariamente la negación de los valores tradicionales del ordenamiento jurídico laboral en tanto las medidas de flexibilidad −interna y externa− suponen un debilitamiento de la posición jurídica del trabajador frente a quien ya es detentador de poder, su empresario y una acentuación, por tanto, del desequilibrio propio de la relación de trabajo. La intervención pública en las relaciones laborales se produce ahora para instaurar desequilibrios en perjuicio del trabajador, acentuando las notas de dependencia y subordinación del trabajo asalariado, cuya limitación y regulación estuvieron en el origen histórico de la Constitución del Trabajo. Se produce así, al amparo de supuestas exigencias de la crisis económica, "el asalto neoliberal a la ciudadela del garantismo de los derechos de los trabajadores, fatigosamente conseguidos a lo largo de la historia y hoy ya patrimonio común del moderno Estado Social de Derecho (…)" (Palomeque López, 1984: 17).

La crisis económica trae de esta forma consigo la crisis de la Constitución del Trabajo, en tanto aquella supone la introducción de nuevas ideas o criterios de regulación que "disputan el terreno a las ideas y principios clásicos del ordenamiento laboral" (Martín Valverde, 1986: 170). Así, el ordenamiento laboral correspondiente a la regulación flexible del trabajo lejos de orientarse a la función tradicional de la normativa laboral de compensar las desigualdades y desequilibrios existentes en el seno de la relación laboral (Escudero Rodríguez, 2013: 72) tiende a proteger la competitividad empresarial como bien necesario para la creación de empleo, restituyendo para ello en las relaciones de trabajo los desequilibrios de poder a los que pretendió dar respuesta el constitucionalismo social.

La reorientación en las relaciones de poder que, en el ámbito de las relaciones de trabajo, se produce con las reformas flexibilizadoras de los derechos laborales incorpora, pues, una ruptura constitucional de la consideración del trabajo propia del Estado Social (Maestro Buelga, 2002: 171).

Así, la agresión al trabajo que comportan las reformas flexibilizadoras supone una manifestación de la contrarreforma neoliberal que, sin afectar a la vigencia formal del constitucionalismo propio del Estado Social, lleva a cabo su vaciamiento normativo a través de una desregulación de las relaciones de trabajo que deslegitima progresivamente el derecho existente entendido como

resistencia o rigidez que debe eliminarse en aras a la "fluidez social" (De Cabo Martín, 2006: 62) encarnada en este caso por la voluntad autónoma del empresario.

Se desconstitucionalizan así los derechos laborales en tanto se les vacía del sentido garantista que le era inherente en el constitucionalismo social y, aunque mantienen su vigencia jurídico-formal, cada vez más aparecen desprovistos de eficacia real y efectiva (Monereo Pérez, 2014: 148).

Esta desconstitucionalización del derecho al trabajo garantista llevada a cabo por la legislación flexibilizadora del trabajo implica así una *mutación* (Jellinek, 2018: 9) del texto constitucional en tanto supone modificar la Constitución pero sin cambiar formalmente su texto. Mutación que trae consigo una reforma material de la Constitución al plantear la falta de correspondencia entre la norma fundamental y sus postulados originarios y la realidad material en la que la misma se proyecta: tensión entre la Constitución escrita y la situación real constitucional (Dau-Lin, 1998: 30).

En definitiva, esta ruptura con la Constitución del Trabajo que llevan a cabo las reformas flexibilizadoras de la normativa laboral reflejan una decisión político-jurídica de signo contrario al sentido originario del texto fundamental (Monereo Pérez, 2014: 142). Ocurre así que, tal y como destaca De Cabo Martín (2006: 10), los principios y mecanismos interventores y correctores propios del modelo socioeconómico del Estado Social que perseguían la integración de la clase trabajadora en el sistema se utilizan para lo contrario, esto es, para funcionalizar el modelo al proceso de acumulación capitalista, dando lugar a una "alienación constitucional" en tanto la constitución social votada y legitimada por todos los ciudadanos para la defensa de unos intereses mayoritarios es expropiada y vuelta contra ellos.

5. La desconstitucionalización del Derecho del Trabajo como crisis de la democracia sustancial

5.1. La doble dimensión de la democracia constitucional

Ha señalado Bobbio (2014: 39) que el término "democracia" puede entenderse en un doble sentido. Por una parte, la democracia puede ser entendida en un sentido jurídico-institucional o procesal, conforme al cual la democracia sería una forma de gobierno en la que el poder político es distribuido efectivamente entre la mayor parte de los ciudadanos (democracia formal). En este sentido, la democracia se limita a ser un procedimiento para la selección de los dirigentes que permite, en expresión de Kelsen, (2009: 187-188) que:

> un amplio sector de los sometidos a las normas, el mayor número posible de los miembros de la comunidad participe en el proceso de formación de la voluntad, si bien sólo –al menos como regla– en un estado determinado de ese proceso, normalmente denominado legislación, y limitándose a tomar parte en la creación del órgano legislativo

Por otra parte, la democracia puede considerarse –además de un su sentido formal–, con un significado ético, esto es, como una forma de gobierno cuya acción debe tender a lograr el valor de la igualdad material de los ciudadanos: democracia sustancial (Bobbio, 2014: 40).

Debe entenderse que al Estado Social y al constitucionalismo que le es propio le corresponde una democracia que aúna los dos sentidos a los que se refiere Bobbio. La democracia social no se limita, pues, al aspecto procedimental o político de la misma que se solventa con el reconocimiento de la soberanía nacional sino que a este sentido formal le suma el aspecto sustancial referido a la igualación económica, social y cultural de la población.

Esta esfera sustancial de la democracia viene articulada en el Estado Social por los derechos fundamentales, que pasan a constituirse como vínculos impuestos a la democracia política (formal), de forma que, tal y como destaca Ferrajoli (2010: 24), ninguna mayoría instaurada conforme a las normas de procedimiento de la democracia formal podrá violar los derechos de libertad (*esfera de lo indecidible que*) ni decidir dejar de satisfacer los derechos sociales (*esfera de lo indecidible que no*).

Por tanto, en los Estados constitucionales de la segunda posguerra, el principio de la soberanía popular como principio constitucional debe desarrollarse respetando la inviolabilidad de los derechos fundamentales de la persona y el principio de igualdad (Fioravanti, 2016: 143).

Así, el pueblo soberano participará libremente en los procedimientos de elección de la élite política en la que ha de recaer la acción de legislar y gobernar –produciéndose así un proceso ascendente de libre elección de la orientación política desde abajo en base a un proceso de libre competencia entre las fuerzas sociales y políticas– pero la orientación que los poderes públicos den a la acción política tiene como límite el respeto de los derechos fundamentales y del principio de igualdad (Fioravanti, 2016: 146).

5.2. El derecho al trabajo como componente de la democracia sustancial

La flexibilidad laboral y la desconstitucionalización del trabajo que trae consigo y que han sido analizadas en los apartados anteriores suponen una crisis de la democracia sustancial propia del Constitucionalismo social, toda vez que el derecho a la estabilidad en el empleo se erige, como veremos, en componente fundamental de esta dimensión material de la democracia. Para analizar esta consecuencia política de las medidas legislativas flexibilizadoras del mercado de

trabajo nos basaremos en el esquema teórico propuesto por Ferrajoli al analizar la caracterización del modelo de democracia instaurado en Europa a partir de la segunda posguerra.

En el modelo "garantista" postulado por el profesor italiano la forma y sustancia de la democracia constitucional se asocian a las distintas tipologías de los derechos fundamentales (Prieto Sanchís, 2013: 70): los derechos políticos y civiles corresponden a la dimensión formal de la democracia mientras que los derechos de libertad y sociales encarnan la dimensión sustancial de la misma.

En cuanto al aspecto formal de la democracia, los derechos políticos determinarán el "quién" y el "cómo" de las decisiones públicas, es decir, son derechos de autodeterminación en la esfera pública que determinarán las formas democráticas a través de las cuales los ciudadanos participan en el proceso de toma de decisiones públicas (Ferrajoli, 2015: 52).

Por su parte, los derechos civiles son aquellos a cuyo ejercicio está encomendada la actividad negocial de los sujetos capaces de obrar y que se despliegan directamente en el *mercado*. Esos derechos de autodeterminación de la esfera privada (autonomía negocial, derecho de propiedad) no se contemplan como libertades sino como poderes dado que su ejercicio consiste en "actos preceptivos que producen efectos normativos también en la esfera jurídica de otros" (Ferrajoli, 2015: 53).

Pues bien, en la democracia constitucional, el ejercicio de estos derechos de autonomía política y civil a través de los cuales se configura la dimensión formal de la democracia está sometido a rígidos límites y vínculos constitucionales que constituyen la dimensión sustancial de la democracia. Serán los derechos de libertad y sociales reconocidos constitucionalmente los encargados de fijar estos límites a la actuación de los derechos de autonomía y de evitar, por tanto, el absolutismo de la política y el absolutismo del mercado, esto es, la omnipotencia de la mayoría y la ausencia de límites a la libertad de empresa (Ferrajoli, 2008: 27).

Y es que, en el proyecto político del constitucionalismo garantista, la democracia como "poder del pueblo" no implica que éste sea un poder absoluto sino que, al contrario, el poder ostentado por el pueblo es un poder jurídico, eso es, sujeto al derecho. Y esta sujeción al derecho no se proyecta únicamente sobre las reglas o procedimiento a seguir en cuanto a la toma de decisiones públicas sino que también afecta al contenido de las mismas. El contenido democrático de las decisiones que limita el "poder procedimental" que la democracia pone en manos del pueblo aparece sustanciado en los derechos fundamentales que la comunidad política en su decisión fundante reconoce en la Constitución a todos los ciudadanos. Es en este sentido en el que, como destaca Prieto Sanchís (2013: 68), el modelo teórico ferrajoliano supera la crítica formulada al modelo de democracia constitucional consistente en entender que, al incorporar

ésta un programa político cerrado se asfixia la libertad política del legislador y del resto de instituciones que pasan a convertirse en meros ejecutores del documento constitucional. Frente a esta crítica antimayoritaria que contrapone la democracia (procedimental) frente a la constitución, cabe entender que en realidad estas fuentes de legitimación (decisión democrática mayoritaria y derechos fundamentales que limitan la misma) no se encuentran en contradicción pues los límites y vínculos que se imponen al legislador son, a decir de Ferrajoli (2009: 99),

> a su vez democráticos, ya que consisten en derechos fundamentales, que son derechos de todos, y hacen referencia por tanto al pueblo –como conjunto de personas de carne y hueso que lo componen– en un sentido más directo y consistente de cuanto lo hace la propia representación política. Son contra-poderes, fragmentos de soberanía popular en manos de todos y cada uno.

La libertad política del legislador se proyecta, en este modelo garantista, en la determinación de las condiciones y garantías que han de permitir que la ciudadanía disfrute efectivamente de los derechos puesto que "todos los derechos fundamentales requieren una legislación que los haga aplicables" (Ferrajoli, 2008: 108).

Pues bien, en este modelo garantista de democracia constitucional que acaba de describirse, entendemos que el derecho al trabajo como garante de la estabilidad en el empleo frente a decisiones discrecionales de la empresa constituye un derecho que podríamos calificar como "híbrido" al presentar componentes propios tanto de los derechos de libertad como de los derechos sociales.

Así, el derecho a la estabilidad en el empleo implica un derecho de libertad frente al poder negocial de la empresa en el mercado de trabajo. Frente a los postulados liberales conforme a los cuales la libertad en el mercado exigía el abstencionismo estatal de forma que las voluntades de las partes contratantes pudiesen confrontarse sin ningún tipo de limitación, el Estado Social y la democracia que le es propia asume que, dada la desigualdad material de los sujetos que se relacionan en el intercambio entre trabajo y salario, la autonomía individual se traduce en la práctica en la imposición unilateral de la voluntad de la empresa en la determinación de las condiciones en las que se desarrollará la prestación laboral por cuenta ajena y en la duración de la misma. Por tanto, la contratación laboral dejada en manos del mercado se traduce en el sometimiento de la voluntad del trabajador al poder empresarial y serán las condiciones de injusticia social y el conflicto que se deriva de las mismas las que lleven a los poderes públicos a intervenir en las relaciones de trabajo a través de una heteronormación estatal que garantice unas condiciones mínimas de tra-

bajo y estabilidad en el empleo. Nos encontramos ante un derecho de libertad que exige la expansión propia del constitucionalismo de la segunda posguerra consistente en entender que los derechos de libertad han de articularse como un sistema de límites que se oponen no sólo frente a los poderes públicos sino también frente a los poderes económicos y privados que la tradición liberal había confundido con derechos de libertad. El derecho al trabajo como *ley del más débil*, se configura en la democracia constitucional como alternativa a la ley del más fuerte que, en su ausencia, regiría en un mercado de trabajo en el que el trabajador estaría sometido a las razones del lucro de quien es más fuerte económicamente, su empresa.

Este derecho al trabajo garantista que se consolida en el constitucionalismo de la segunda posguerra implica así un factor de liberación[1] frente a la precariedad que rige las condiciones en que se desenvuelven las prestaciones laborales cuando la determinación de aquellas se deja a la libre confrontación de las fuerzas negociales de trabajadores y empresas. El derecho garantista del trabajo constituye un factor de emancipación del trabajador al sustraerle del "carácter coercitivo y chantajista" de la oferta de un trabajo desregulado que es tratado como mercancía "expuesta a la máxima explotación". La garantía estatal de disfrutar de cierta estabilidad en un trabajo que constituye el medio de subsistencia con el que atender las necesidades vitales garantiza la libertad "frente al trabajo coactivo o servil" e implica una valorización del trabajo como autodeterminación que opera como condición de efectividad de los derechos fundamentales del trabajador-ciudadano en su puesto de trabajo "y por ello como presupuesto de toda sociedad democrática".

Por otra parte, el derecho al trabajo estable presenta componentes propios de los derechos sociales en tanto, lejos de requerir el abstencionismo estatal, exige la intervención de los poderes públicos en el seno de las relaciones laborales a través de la formulación de una normativa que limite el poder empresarial a la hora de determinar las condiciones de ejecución y duración de la prestación del trabajo por cuenta ajena. Además, esta intervención tendrá como finalidad propia de los derechos sociales la integración social de la clase trabajadora a través de la reducción de las desigualdades materiales que trae consigo la explotación capitalista del trabajo por cuenta ajena.

1 Seguimos en esto las consideraciones de Ferrajoli (2015: 204) acerca de las consecuencias que sobre el trabajo tendría el reconocimiento de una "renta base". Entendemos que los efectos de liberación que se predican respecto a la misma son los que logra el derecho al trabajo garantista antes de la agresión flxibilizadora.

5.3. La desconstitucionalización del derecho al trabajo como crisis de la democracia sustancial

Pues bien, analizadas estas manifestaciones del derecho al trabajo como componentes de la democracia sustancial, entendemos que la flexibilidad laboral, en tanto que supone un ataque al trabajo y a los derechos de los trabajadores que precariza la prestación laboral le priva de la estabilidad necesaria para que pueda constituir un medio de integración socio-política, trae consigo una «crisis por abajo» de la democracia caracterizada por devaluar los valores constitucionales de la igualdad y la dignidad de las personas que constituyen los valores esenciales de la democracia social (Ferrajoli, 2011: 70). La desregulación de la relación laboral decidida por las decisiones legislativas flexibilizadoras –como la operada por nuestro legislador a través de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral– constituyen una decisión política que favorece el absolutismo del mercado al eliminar los límites a la libertad de empresa que en la democracia social aparecen fijados por el derecho garantista del trabajo.

Y es que la dignidad de los trabajadores aparece mermada en el seno de unas relaciones de trabajo flexibilizadas en tanto la precariedad laboral que trae consigo la flexibilización del trabajo se traduce en una mayor vulnerabilidad de los trabajadores que, al soportar la inseguridad social y económica inherente a la inestabilidad en su puesto de trabajo, carecen del control y autonomía necesaria para poder planificar su vida a partir de su actividad laboral.

Esta degradación de los niveles de seguridad que merma la dignidad de los trabajadores en el desenvolvimiento de la relación laboral se presenta en tres dimensiones (Cano, 2000: 27-31)[2]:

1. Inseguridad sobre la continuidad de la relación laboral: la temporalidad en la contratación y las facilidades a la extinción contractual decidida por la empresa impiden que los trabajadores puedan ejercer un control respecto a su futuro laboral y social lo que supone aumentar su vulnerabilidad en relación con la empresa.
2. Insuficiencia de los ingresos salariales: la precariedad laboral se manifiesta en una insuficiencia de rentas (en cuanto a su cuantía y en cuanto a la falta de garantías acerca de que se mantendrán en el tiempo) que impiden a los trabajadores "planificar y desarrollar su futuro según los niveles y formas de vida socialmente aceptadas". Los empleos precarios suponen una inserción débil en el mercado de trabajo, "que no permiten vivir de forma autónoma

2 Este autor cita, además, una cuarta dimensión de la precariedad laboral que se refiere a la "reducción de la protección social para el trabajador".

ni incluso reconocer como «trabajador» –en el sentido socialmente habitual– a quien los ocupa".

3. Degradación y vulnerabilidad de la situación de trabajo: la flexibilidad laboral va asociada a unas condiciones de trabajo degradadas en tanto la fijación de las mismas quedan ahora sujetas a mayor discrecionalidad del empresario.

Como se desprende de estas tres dimensiones de inseguridad, la flexibilidad laboral atenta contra la dignidad de los trabajadores porque, no sólo impide al trabajador la previsión autónoma y libre de un plan de vida sino también porque agrava la situación de subordinación y vulnerabilidad del trabajador respecto a la empresa. Así, se ha podido calificar a la flexibilidad laboral como tecnología de gobernanza neoliberal que permitirá la creación de sujetos dóciles y disciplinados que resultarán fáciles de controlar en tanto la amenaza del desempleo o del deterioro de las condiciones laborales forzarán el consentimiento y la adhesión a los requerimientos empresariales (Rivas Rivas, 2016: 10 y 45).

Así, la flexibilidad laboral supone una manifestación de la racionalidad neoliberal que ha cuestionado la «tercera fase» de democratización, "la que asistió al surgimiento de una «ciudadanía social» en el siglo XX, que venía a completar la «ciudadanía civil» del siglo XVIII y la «ciudadanía política» del siglo XIX" (Laval y Dardot, 2013: 388).

Esta racionalidad neoliberal debe ser criticada, en tanto que el trabajo, lejos de ser una mercancía intercambiable y fungible supone una "manifestación de la persona de la misma manera que lo son el pensamiento, la palabra, la conciencia y otras similares" Ferrajoli (2008: 290-291) y, por tanto, no puede subordinarse a la lógica privada del mercado, tal y como proponen las reformas flexibilizadoras de las relaciones laborales sino que ha de tutelarse, tal y como impone el constitucionalismo social, contra las arbitrariedades del poder privado empresarial.

Así, la regulación legal que flexibiliza las relaciones de trabajo no respeta la convención democrática acerca del carácter garantista que el Derecho del Trabajo debe tener en la democracia constitucional y constituye, por tanto, un *derecho ilegítimo*, en los términos manejados por el autor italiano, esto es, en el sentido de ser una regulación que introduce antinomias en nuestro ordenamiento jurídico, al incorporar indebidamente normas sustanciales inválidas por contradictorias con los derechos fundamentales (Ferrajoli, 2011: 33 y 34). Y esto por más que el órgano encargado de garantizar la adecuación de la acción legislativa al contenido material de los derechos (Tribunal Constitucional) haya validado, asumiendo de manera acrítica los postulados neoliberales, la reforma flexibilizadora (sentencias 119/204 y 8/2015).

6. Conclusiones

En los apartados anteriores han sido analizadas las estrechas relaciones e interdependencias que existen entre el reconocimiento constitucional de un derecho al trabajo capaz de garantizar la estabilidad laboral y la democracia sustancial propia del Estado Social y democrático.

Caracterizado el Estado social como una forma estatal que tiene como fin prioritario y fundamento legitimador la consecución de una cierta igualdad material de los ciudadanos que permita a éstos una real integración social y económica en el sistema político (aspecto sustancial de la democracia), se hace preciso el establecimiento de una serie de garantías que refuercen la posición de los trabajadores en los puestos de trabajo de los que dependerán la obtención de los medios materiales de vida para una mayoría de la población.

Para la consecución de esta integración política y social del factor trabajo, las democracias de la segunda posguerra institucionalizaron el conflicto social subyacente a las relaciones de producción y reconocieron un derecho al trabajo que implicará necesariamente la intervención estatal en orden a heterolimitar la voluntad de las partes de la relación laboral fijando unas condiciones mínimas de trabajo y asegurando una estabilidad de la misma.

La flexibilidad laboral como paradigma neoliberal de las relaciones laborales supone desmontar el andamiaje garantista que el derecho al trabajo y el Derecho del Trabajo que lo desarrolla habían proporcionado al trabajo por cuenta ajena y que había permitido a éste procurar un "status" de ciudadanía social a quien lo prestaba. El trabajo deja de ser percibido como medio o instrumento a través del cual la población logra una efectiva integración en la sociedad y pasa a ser considerada como un recurso para las empresas que ha de maximizarse conforme a un análisis en términos de costes-ventajas (Laval y Dardot, 2013: 286): el valor político del trabajo cede ante una valoración economicista del mismo.

El ataque flexibilizador a las garantías que implicaba la concepción social del derecho al trabajo supone una desconstitucionalización del mismo que necesariamente acarrea un debilitamiento de la democracia en su vertiente material y del Estado Social que la sustenta.

Esta crisis es de tal envergadura que es posible plantear la posibilidad de que nos encontremos ante el surgimiento de un nuevo modelo de Estado que se caracterizaría por los siguientes elementos:

1. Defensa estatal de la competitividad: el Estado Social se torna en un "Estado competitivo" que, tal y como señala Jessop, (2008: 118) "trata de garantizar el crecimiento económico dentro de sus fronteras y asegurar ciertas

ventajas competitivas para los capitales establecidos (…), promoviendo las condiciones económicas y extraeconómicas actualmente consideradas esenciales", entre las que se encuentran, de manera destacada, la flexibilización del mercado de trabajo. Así, el rasgo característico del Estado competitivo "es su autoimagen de promotores proactivos de la competitividad en sus respectivos espacios económicos frente a la cada vez más intensa competencia internacional" (Jessop, 2008: 152).

2. Intervención estatal de carácter antisocial: la flexibilización de las relaciones laborales como eliminación de las rigideces que, según el discurso neoliberal, el derecho al trabajo garantista imprime a los mercados de trabajo e impiden la mejora de la competitividad empresarial, va a requerir una intervención activa del Estado competitivo en tanto actor legitimado para instaurar el nuevo marco legal que ha de regir en las relaciones laborales y que permitirá reactivar la función correspondiente al mercado como principio regulador de las mismas. Por tanto, a la inflexión neoliberal de la regulación de las relaciones de trabajo que se produce mediante la flexibilidad laboral y el ataque al derecho al trabajo propio del constitucionalismo social no se llega por falta de compromiso del Estado sino precisamente por un compromiso de éste. En este sentido, ha destacado Coriat (1984: 119-121) que es el Estado el que "para intentar desarrollar unos espacios nuevos en la acumulación del capital, empieza a intervenir principalmente «contra» el trabajo" a través de una regulación que introduce la flexibilidad y movilidad de la fuerza de trabajo. Por tanto, cabe rechazar que la concepción neoliberal de las relaciones de trabajo implique la retirada del Estado frente al mercado toda vez que aquél ha de eliminar las garantías con las que el constitucionalismo social dotó a la fuerza de trabajo. Por tanto, la normativa flexibilizadora que desconstitucionaliza el derecho fundamental al trabajo es una manifestación de la intervención del Estado que tiende a desarrollar y purificar el mercado de la competencia mediante un marco jurídico cuidadosamente adaptado (Laval y Dardot, 2013: 63).
3. La apuesta del Estado competitivo por disciplinar la fuerza de trabajo a favor del mundo empresarial y financiero supone que el Estado recupere del modelo liberal decimonónico su condición de Estado monoclase (Monedero, 2008: XXVIII) en tanto representa los intereses del capital sin que parezca interesar la integración económica, social y política de la clase trabajadora que se logra en el Estado Social a través del reconocimiento constitucional del derecho al trabajo. El Estado pierde, por tanto, su papel de mediación e integración del conflicto social, propio de una concepción integradora del Estado Social (Maestro Buelga, 2002: 265), para reapropiarse de la función de acumulación en detrimento del derecho al trabajo.

Para concluir, no cabe sino constatar que, dada la trascendental importancia que la desvalorización de la fuerza de trabajo –operada a través de las reformas flexibilizadoras del mercado de trabajo– tiene como factor coadyuvante en la llamada crisis de la democracia, la superación de esta última requiere avanzar en un proceso de desmercantilización del trabajo que luche contra las distintas formas de precariedad (De Cabo Martín, 1986: 84) e implique una "repolitización" democrática del trabajo que permita, tal y como señala Baylos Grau (2013: 41), consolidar su posición central "en un proyecto emancipatorio de carácter colectivo".

7. Bibliografía

Alonso Olea, Manuel (1980). "La abstención normativa en los orígenes del Derecho del Trabajo moderno", en VVAA. *Estudios de Derecho del Trabajo en memoria del profesor Gaspar Bayón Chacón*. Madrid: Tecnos.

Aparicio Tovar, Joaquín y Antonio Baylos Grau (1984). "Introducción", en VVAA. *El Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social ante la crisis económica*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho.

Barcellona, Pietro (1991). "Los sujetos y las normas", en Enrique Olivas (Coord.), *Problemas de legitimación en el Estado Social*. Madrid: Trotta.

Baylos Grau, Antonio (2013). "La desconstitucionalización del trabajo en la reforma laboral de 2012", *Revista de Derecho Social*, 6: 19-42.

Bobbio, Norberto (2014). *Liberalismo y democracia*, México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Bourdieu, Pierre (1999). *Contrafuegos. Reflexiones para servir a la resistencia contra la invasión neoliberal*. Barcelona: Anagrama.

Cano, Ernest (2000), "Análisis de los procesos socioeconómicos de precarización laboral". En: Cano, Ernest; Bilbao, Andrés y Standing, Guy, *Precariedad laboral, flexibilidad y* desregulación, Alzira: Germania.

Cavas Martínez, Faustino (2004). "El «nuevo» Derecho del Trabajo", *Aranzadi Social*, 5: 85-100.

Coriat, Benjamín (1984). "Relaciones industriales, relación salarial y regulación: la inflexión neoliberal ", en Pere Jodar y Antonio Martín Artiles (Comps), *Crisis económica y relaciones industriales*, Lleida: Zero.

Cos Egea, Manrique (2015). "El principio de estabilidad en el empleo y el periodo de prueba del contrato indefinido de apoyo a emprendedores", *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 384: 41-68.

Cos Egea, Manrique (2018). "La flexibilidad laboral como retorno a una concepción liberal de las relaciones de trabajo", *Acciones e Investigaciones Sociales*, 38: 63-80.

Dau-Lin, Hsu (1998). *Mutación de la Constitución*. Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública.

De Cabo Martín, Carlos (1986). *La crisis del Estado Social.* Barcelona: Promociones Publicaciones Universitarias.

De Cabo Martín, Carlos (2006). *Teoría Constitucional de la solidaridad*. Madrid: Marcial Pons.

Escudero Rodríguez, Ricardo (2013). "La aplicación de la Reforma laboral de 2012 o el anunciado réquiem por la flexiseguridad", *Relaciones Laborales,* 12: 67-89.

Ferrajoli, Luigi (2008). *Democracia y garantismo*. Madrid: Trotta

Ferrajoli, Luigi (2009). *Garantismo. Una discusión sobre derecho y democracia.* Madrid: Trotta

Ferrajoli, Luigi (2010). *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Trotta.

Ferrajoli, Luigi (2011). *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*, Madrid: Trotta.

Ferrajoli, Luigi (2015). *La democracia a través de los derechos. El constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político*. Madrid: Trotta.

Fioravanti, Mauricio (2016). *Los derechos fundamentales. Apuntes de historia de las Constituciones*. Madrid: Trotta.

Galiana Moreno, Jesús. Mª. (1984). "Status y contrato en el proceso de configuración de las relaciones de trabajo", en VVAA. *Derecho y proceso. Estudios jurídicos en honor del profesor A. Martínez Bernal*. Murcia: Universidad de Murcia.

Galiana Moreno, Jesús. Mª. (2012). "Apuntes sobre la reforma laboral de 2012", *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 32: 29-36.

Galiana Moreno, Jesús. Mª. (2014). "Algunos tópicos e incongruencias de las reformas del mercado de trabajo", *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, 161: 41-58.

Goldin, Adrián O. (2014). "Algunos rasgos definitorios de un derecho del trabajo en proceso de cambio", *Relaciones Laborales),* 2: 29-46.

Grossi, Paolo (2003). *Mitología jurídica de la modernidad*. Madrid: Trotta.

Grossi, Paolo (2011). *Novecientos jurídico: un siglo posmoderno*. Madrid: Marcial Pons.

Jellinek, Georg (2018). *Reforma y mutación de la Constitución.* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

Jessop, Robert (2008). *El futuro del Estado capitalista*, Madrid: Los libros de la Catarata.

Kelsen, Hans (2009). *Esencia y valor de la democracia*, Oviedo: KRK.

Laval, Chrisian y Pierre Dardot (2013). *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Barcelona: Gedisa.

Maestro Buelga, Gonzalo (2002). *La Constitución del Trabajo en el Estado Social*. Granada: Comares.

Martín Valverde, Antonio (1986). "El Derecho del Trabajo de la crisis en España", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, 26: 165-180.

Monedero, Juan. C., Introducción ("El Estado moderno como relación social: la recuperación de un concepto politológico del Estado") en Jessop, Robert (2008). *El futuro del Estado capitalista*, Madrid: Los libros de la Catarata.

Monereo Pérez, José. L. (2014). "Teoría jurídico-política de la democracia y crisis de la constitución social", en Margarita Ramos Quintana y Gloria Rojas Rivero (Coords.), *Transformaciones del Estado Social y Derecho del Trabajo,* Granada: Comares.

Navarro, Vicenç (2007). "La lucha de clases a escala mundial", en VVAA, *25 año de neoliberalismo*, Barcelona: Hacer 2007.

Palomeque López, Manuel C. (1984). "Un compañero histórico del Derecho del Trabajo: la crisis económica", *Revista de Política Social,* 143: 15-21.

Pérez Rey, Joaquín (2013). "La senda roja: notas sobre emancipación y Derecho del Trabajo, en especial la II República española", en Antonio Baylos Grau (Coord.), *Modelos de Derecho del Trabajo y cultura de los juristas*. Albacete: Bomarzo.

Pisarello, Gerardo (2007). *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*. Madrid: Trotta.

Prieto Sanchís, Luis (2013). *El constitucionalismo de los derechos. Ensayos de filosofía jurídica*. Madrid: Trotta Madrid.

Rivas Rivas, Ana Mª. (2016). *Trabajo y pobreza. Cuando trabajar dignamente no es suficiente para vivir dignamente*, Madrid: Ediciones HOAC.

Rodriguez-Piñero, Miguel; Valdes Dal-Re, Fernando y Casas Baamonde, María Emilia (2013). "La aplicación de la Reforma Laboral", *Relaciones Laborales,* 12: 1-32.

Romagnoli, Umberto (2012). "El Derecho del Trabajo ante la crisis", *Revista de Derecho Social*, 58: 13-28.

Salvioli, Giuseppe (1979). *El derecho civil y el proletariado*. Sevilla: Publicaciones Universidad de Sevilla.

Manrique Cos Egea

Doctor en Derecho y Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad de Murcia. Recientemnte ha finalizado el Máster en Derechos Fundamentales por la UNED. Imparte docencia como profesor asociado de la Universidad de Murcia (Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social) desde el curso 2009/2010. Sobre la fundamentación de los derechos de los trabajadores ha publicado: "El principio de estabilidad en el empleo y el periodo de prueba del contrato indefinido de apoyo a emprendedores" (Revista de Trabajo y de Seguridad Social, nº 384, 2015; "La flexibilidad laboral como retorno a una concepción liberal de las relaciones de trabajo" (Acciones e Investigaciones Sociales, nº 38, 2018) y "La flexibilidad laboral y la libre autonomía de la voluntad del empresario como debilitamiento del Estado Social" (Congreso Internacional. El futuro del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en un panorama de reformas estructurales: desafíos para el trabajo decente, Laborum, 2018).