Circunstancia. Año X - Nº 29 - Septiembre 2012

Sumario

(Para navegar por la Revista, utilice el MENÚ DE LA IZQUIERDA)

SUMARIO / TABLE OF CONTENTS

COMUNICACIÓN, MIGRACIONES Y MEMORIA: ALGUNOS DESAFÍOS PARA EL GOBIERNO, LA ADMINISTRACIÓN Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Presentación

José Hernández-Bonivento Coordinador del número

Artículos

La corrupción política en los medios de comunicación españoles: un estudio del caso Gürtel (2008-2011). Palmira Chavero.

La comunicación de políticas públicas y la comunicación de campaña. Cristina Moreno.

Cerebros en el extranjero como promotores de innovación y reforma institucional en sus países de origen. Juan Enrique Gutiérrez.

Políticas públicas de memoria en la Comunidad Iberoamericana de Naciones: el 12 de octubre y los Bicentenarios de la Independencia en las legislaciones de España, México y Venezuela. Georg T. A. Krizmanics.

Miscelánea

Ernesto Quesada en la transición científica e ideológica de comienzos del siglo XX. La conformación de una "sociología de cátedra" sustentada en la filosofía alemana y "derivada" desde lo español. Ronen Man.

Reseñas y noticias bibliográficas

Santos Juliá: Elogio de Historia en tiempos de memoria. Por César Hornero Méndez.

Miguel Ángel Ballesteros Martín (coord.): Panorama Geopolítico de los conflictos. Por Soledad Torrecuadrada García-Lozano.

Articles

Political corruption in the Spanish media: a study of the Gürtel case (2008-2011). Palmira Chavero.

Communication of public policy and campaing communication. Cristina Moreno.

Brains abroad as promoters of innovation and institutional reform in their countries of origin. Juan Enrique Gutiérrez.

Public policies of historia memory in the American Community of Nations: Oct. 12 and the Bicentennial of Independence in the laws of Spain, Mexico and Venezuela. Georg T. A. Krizmanics.

Miscellany

Ernesto Quesada in the scientific and ideological transition of the early twentieth century. The formation of an "academic sociology" based on German philosophy and "derived" from the Spanish influence. Ronen Man.

Imprimir

and applying the first of the contract of the

Circunstancia. Año X - Nº 29 - Septiembre 2012

Presentación

COMUNICACIÓN, MIGRACIONES Y MEMORIA: ALGUNOS DESAFÍOS PARA EL GOBIERNO, LA ADMINISTRACIÓN Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En el presente número de la Revista **Circunstancia** tenemos el gusto de presentar los trabajos ganadores del I Premio Jóvenes Investigadores Joan Prats, mención otorgada a las mejores investigaciones presentadas en el marco del II Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, evento que contó con la participación de más de 100 ponentes de 19 países distintos, quienes se dieron cita en Madrid el pasado mes de septiembre de 2011.

Como parte de un esfuerzo conjunto, liderado por el Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset IUIOG, los trabajos galardonados fueron seleccionados entre las ponencias presentadas en el Congreso gracias a su fundamentación teórica, su rigor metodológico y su relevancia frente a las diversas, complejas y dinámicas interacciones sociales que se presentan en nuestra sociedad contemporánea, siendo la selección última realizada por el comité científico del GIGAPP, conformado por directivos y profesores del programa de doctorado en Gobierno y Administración Pública del IUIOG.

El Premio Jóvenes Investigadores Joan Prats es, a su vez, un homenaje a quien durante años fue pilar académico fundamental de la Administración Pública en toda Iberoamérica, el doctor Joan Baptista Prats i Català (1942-2010) quien no solo fue un protagonista esencial de nuestro programa de doctorado, sino cuya obra es referencia obligada para quienes actualmente nos dedicamos al estudio del gobierno, la administración y las políticas públicas. Esperamos que el apoyo a los nuevos investigadores en estas áreas del conocimiento sea una forma de honrar su memoria y su trabajo.

El presente número de la Revista Circunstancia cuenta entonces con cuatro trabajos investigativos de excelencia, divididos en las tres áreas temáticas trabajadas por el GIGAPP-IUIOG, puesto que en el área de Gobierno la decisión del comité fue la de compartir el juego entre dos investigaciones.

En la primera investigación premiada en el área de Gobierno, Chavero realiza un minucioso acercamiento al manejo dado por la prensa escrita a un caso de corrupción política en España (el llamado caso Gürtel), señalando cómo las miradas ideológicas de cada uno de los periódicos analizados marca el cubrimiento de dicho proceso. Con un análisis de ocho periódicos en un plazo de dos años y medio, las conclusiones a las que llega la autora comprueban tanto un rasgo ideológico de la prensa como una evolución del discurso en el tiempo, remarcando que dichas miradas influyen en la concepción que el ciudadano percibe de la realidad política de su comunidad.

En el segundo artículo premiado en el área de Gobierno, Moreno se acerca al papel de la comunicación política en todos los niveles del llamado "ciclo de políticas públicas", estableciendo la necesidad fundamental de los gobiernos de mantener una campaña de comunicación constante sobre sus acciones y su quehacer gubernamental, de manera que exista un reconocimiento por parte de la ciudadanía tanto de la forma como se establecen las prioridades de acción estatal como de los mecanismos por los cuales se buscan alcanzarlos y la manera como se evalúan dichas acciones. En este sentido, su reflexión pasa por la idea de una "campaña permanente", donde la interacción informativa entre el aparato estatal y la ciudadanía sea constante, de manera que afecte el resultado de las políticas públicas en términos de eficacia y eficiencia.

En el tercer artículo, ganador de la mención en Administración Pública, Gutiérrez aborda un tema de especial importancia en la actualidad: la migración y la diáspora de cerebros. Partiendo de una minuciosa revisión bibliográfica, el autor propone una visión positiva de la migración cualificada como mecanismo de desarrollo tanto en los países emisores como en los países receptores, pasando de una idea de "mas desarrollo para menos migración" a uno de "mejor migración para mayor desarrollo", donde más que fuga de cerebro hablamos de circulación de los mismos, y donde las mismas diásporas innovadoras se convierten en generadores de cambios institucionales y desarrollo en sus países de origen. Una mirada atractiva ante el fenómeno migratorio en contextos complejos como nuestro actual mundo globalizado.

Por último, en el artículo ganador de la mención en Políticas Públicas, Krismanics se acerca a la figura de la Comunidad Iberoamericana de Nacionales, creada en 1991 a las puertas del V Centenario del Descubrimiento, por medio de un examen minucioso de la legislación de tres países iberoamericanos (España, México y Venezuela) haciendo un especial énfasis en las conmemoraciones tanto del V centenario en 1992 como de los bicentenarios de la independencia del 2010. Entendiendo una política de la memoria no solo como una categoría de análisis sectorial, sino como una construcción de estrategia política, el autor encuentra en su estudio cómo los distintos discursos alrededor de estas fechas se consolidan como mecanismos relacionales de poder, tanto al interior de cada uno de los países como en su política internacional, con especial énfasis en el área iberoamericana.

Es para nosotros muy grato poder presentar al lector esta selección de artículos, no solo por su calidad y su variedad de temas, sino por la necesidad imperiosa de apoyar nuevas generaciones de investigadores y académicos que buscan observar el sector público y sus interacciones con la sociedad. Si para Aristóteles la política es la ciencia maestra, pues condiciona las circunstancias del ser humano, la observancia de la misma y de

OW 11/12

su principal agente, el Estado, se nos muestra un ejercicio fundamental en nuestros tiempos de cambios, desafíos y complejidades.

José Hernández-Bonivento Coordinador de Número.

Imprimir

Magazine del Application de la Constantina del Constantina de la Constantina de la Constantina del Constantina de la Constantina de la Constantina de la Constantina de la Constantina del Constantina del Constantina de la Constantina de la Constantina del Constanti

08/19/19

Circunstancia. Año X - Nº 29 - Septiembre 2012

Artículos

Para consultar un artículo, selecciónalo en el **menú de la derecha**.

- La corrupción política en los medios de comunicación españoles: un estudio del caso Gürtel (2008-2011). Palmira Chavero.
- La comunicación de políticas públicas y la comunicación de campaña.
 Cristina Moreno.
- Cerebros en el extranjero como promotores de innovación y reforma institucional en sus países de origen.
 Juan Enrique Gutiérrez.
- Políticas públicas de memoria en la Comunidad Iberoamericana de Naciones: el 12 de octubre y los Bicentenarios de la Independencia en las legislaciones de España, México y Venezuela. Georg T. A. Krizmanics.

Imprimir

Circunstancia. Año X - Nº 29 - Septiembre 2012

Artículos

LA CORRUPCIÓN POLÍTICA EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN ESPAÑOLES: UN ESTUDIO DEL CASO GÜRTEL (2008-2011). [*]

Palmira Chavero

Resumen-Palabras clave / Abstract-Keywords / Fechas

I. Introducción. Los medios de comunicación en las democracias actuales.

II. Hipótesis y metodología.

II. 1. Metodología.

III. Hallazgos.

III. 1. La agenda de los medios de comunicación

III. 2. Los frames de la Corrupción.

III. 3. Sesgo informativo.

III. 4. La presión mediática: El caso Garzón.

III. 5. La corrupción ante los procesos electorales.

IV. Conclusiones y discusión.

Referencias bibliográficas

Notas

GRÁFICOS Y TABLAS

I. Introducción. Los medios de comunicación en las democracias actuales.

En la sociedad actual, los medios de comunicación se han convertido en uno de los actores principales de la esfera política, en la medida en que suponen el punto de encuentro entre los partidos políticos y el ciudadano elector. Tanto es así que algunos autores hablan de "democracia centrada en los medios" (Swanson, 1995), donde éstos ocupan un papel central para el discurrir político. Esta centralidad viene dada por una doble vertiente; por un lado, los partidos (y el Gobierno) necesitan de los medios de comunicación para llegar a los ciudadanos, que son, en última instancia, quienes les confieren el poder; por otro lado, los ciudadanos requieren de la existencia de los medios de comunicación para conocer aquella parte del mundo que les rodea y a la que no pueden acceder directamente. Ante esta situación, la audiencia se ve obligada a confiar en los medios de comunicación para que éstos les construyan la realidad, pero también esperan de ellos que actúen como elemento de control denunciando los abusos de poder y malas prácticas políticas. Por tanto, la manera en que éstos construyan la realidad es uno de los factores que influyen en la formación de la opinión de los ciudadanos y, en último término, en la formación de la Opinión Pública. Ahí radica la importancia de conocer la manera en que los medios seleccionan y presentan los distintos temas y en tal contexto se enmarca esta investigación.

Por otro lado, los medios de comunicación mantienen una estrecha relación con los partidos políticos, relación en la que ambos pretenden influirse y que se ha convertido en una lucha por el control de la agenda. En este sentido, los medios se han ido alejando de su función de mediadores y a menudo nos encontramos situaciones en las que la prensa ejerce presión sobre los actores políticos en un intento –fructífero en no pocas ocasiones– por marcarles la agenda a seguir.

El proceso de comunicación política, tal y como lo entendemos, se desarrolla a partir de dos momentos principales. En primer lugar, los medios de comunicación realizan una propuesta temática con la que establecen la agenda (agenda setting) intentando marcar los temas que ocuparán el espacio público. La teoría de Agenda setting (McCombs y Shaw) propone la transferencia de la relevancia temática desde los medios de comunicación hacia la agenda pública; en consecuencia, los temas considerados importantes por la audiencia estarían determinados, en parte y bajo determinadas circunstancias, por los temas que los medios de comunicación proponen como importantes.

La manera de presentar esos ítems constituye un segundo momento de la comunicación: framing o encuadramiento (Entman). Encuadrar un tema supone "seleccionar algunos aspectos de una realidad que se percibe y darles más relevancia en un texto comunicativo, de manera que se promueva una definición del problema determinado, una interpretación causal, una evaluación moral y/o una recomendación de tratamiento para el asunto descrito" (Entman, 2004: 5). Los encuadres ofrecen, por tanto, un marco de referencia que ayuda a la audiencia a interpretar el mundo (Goffman, Gitlin). Por lo general, contienen tres elementos: un diagnóstico con el que se define el problema, una atribución de responsabilidad que establece la causalidad del mismo y una propuesta de solución, que en ocasiones incorpora una llamada a la movilización (Entman). Estos tres componentes vienen a coincidir con las funciones que Snow y Benford atribuyen a los marcos de referencia: diagnóstico, pronóstico y motivación. El establecimiento de un frame resulta de la batalla librada entre los distintos encuadres propuestos en la esfera pública, que compiten entre sí con el objetivo de llegar a la audiencia a fin de que ésta lo asuma como propio. Empero, el vencedor de esta lucha de encuadres no queda establecido

de una vez, sino más bien al contrario: tras una vida que puede resultar efímera, el frame entra en crisis y es sustituido por otro.

Para terminar de entender el funcionamiento de la prensa española de referencia, es preciso conocer el sistema mediático en el que nos hallamos, para el que se tienen en cuenta aspectos como la cultura democrática o el grado de autonomía profesional y empresarial del campo mediático. Hallin y Mancini (2004) establecen una tipología de sistemas mediáticos que sintetizan en tres modelos: el Liberal o del Atlántico Norte, el Democrático Corporativo o del Norte de Europa y el modelo de Pluralismo Polarizado o Mediterráneo, en el que incluyen a España junto a Grecia, Portugal, Italia y Francia. Sintetizando mucho su propuesta, podemos decir que esta clasificación (y la inclusión de España en el modelo pluralista polarizado) responde a diversas características:

- Escaso desarrollo del mercado periodístico, provocado por el tardío desarrollo industrial del sur de Europa y, en el caso de España, habría que añadir la ausencia de una libertad de prensa por la dictadura. La consecuencia son unos reducidos índices de lectura (78 diarios por cada mil habitantes en 2010 en España) y una prensa dirigida sobre todo a las élites.
- Altos niveles de paralelismo político, entendido éste como la relación que se establece entre los periodistas y la clase política. Aunque en España ya no existe la prensa de partido, unos y otros mantienen una estrecha relación, de manera que los medios se estarían convirtiendo en el "referente ideológico" del partido afín (González, 2008).
- · Escasa profesionalización[ii] y autonomía de los periodistas, originadas en el caso español por el tardío comienzo de los estudios de formación, la falta de poder real de las asociaciones profesionales y un conjunto de problemas genuinos de la profesión.
- · Intervención del Estado en los medios de comunicación, que en España se produce de manera directa (propietario de radio y televisión pública) e indirecta (encargado del reparto del espectro radiofónico y licencias audiovisuales).

II. Hipótesis y metodología.

A partir del marco teórico descrito, en este trabajo proponemos un análisis del caso Gürtel, una investigación judicial que es ejemplo de "corrupción de alto nivel" en su vertiente política (Informe sobre la Democracia en España, 2009), y paradigma de la polarización mediática, en la vertiente comunicacional. Para orientar este trabajo, las preguntas de investigación que surgen y a las que trataremos de dar respuesta son: ¿Existen diferencias en el tratamiento que los distintos medios de la prensa española de referencia realizan del caso Gürtel en función de su posicionamiento ideológico? ¿Se producen cambios en la cobertura de un mismo medio a lo largo del tiempo? ¿Influye la cobertura mediática en las decisiones políticas sobre Gürtel? Para el análisis empírico de tales cuestiones planteamos en los siguientes términos las hipótesis que guían esta investigación:

H1: La prensa española de diferente tendencia ideológica ha ofrecido una cobertura distinta y polarizada del caso Gürtel.

H2.- El tratamiento mediático del caso Gürtel responde a la evolución de un proceso dinámico de comunicación política. En consecuencia, los encuadres mediáticos del tema no se establecen para siempre, sino que se modifican y dan lugar a otros nuevos.

II.1. Metodología.

El trabajo empírico de este estudio comienza con un seguimiento diario de la prensa española de referencia desde finales de 2008 hasta mayo de 2011. Aunque el caso Gürtel no salta a la esfera pública hasta febrero de 2009, iniciamos el análisis mediático con el estallido de la crisis financiera internacional, pues tal irrupción viene a condicionar toda la agenda mediática futura. El período de análisis se extiende hasta el 31 de mayo de 2011, a fin de incluir la cita electoral municipal y autonómica del 22 de mayo. Los periódicos sometidos a análisis son El País (edición Madrid), El Mundo (Madrid), Levante EMV (Valencia), ABC (Sevilla), La Voz de Galicia (A Coruña), La Vanguardia (Barcelona), El Periódico de Cataluña (Barcelona) y El Correo (Vizcaya). Todas las comunidades representadas con esta selección mediática están, en mayor o menor medida, relacionadas con el caso Gürtel o con algún otro de corrupción destapado en este período (Cataluña -caso Pretoria-, Andalucía -ERE's-); la única excepción la constituye El Correo que, sin embargo, incorporamos al estudio por tratarse de uno de los diarios con mayores dosis de neutralidad en su información. Con esta selección quedan incluidas las referencias mediáticas de todas las posiciones del espectro ideológico que podemos encontrar en la prensa de referencia, desde el ubicado más a la izquierda (El País, El Periódico) hasta el que se sitúa más a la derecha (ABC), pasando por los más neutrales (El Correo) y se consigue, por último, una alta representatividad de todo el territorio nacional. De esta manera conseguimos una visión completa del tratamiento mediático del caso Gürtel en la prensa nacional.

A partir del seguimiento de las portadas y editoriales de estos diarios, realizamos un análisis de contenido a fin de cuantificar la importancia de la corrupción en los medios en relación con el resto de temas, lo que nos lleva, en último término, a identificar la agenda de temas que plantean los medios de comunicación (agenda setting). La segunda parte del trabajo consiste en la identificación de los encuadres que transmite cada uno de los periódicos, a partir de la identificación de sus tres componentes y con los que los medios de comunicación transmiten su posicionamiento sobre el tema.

III. Hallazgos.

III. 1. La agenda de los medios de comunicación

La manera que tienen los medios de comunicación de construir la realidad es, en un primer paso, a través de la propuesta de una serie de temas (agenda setting), tal y como venimos explicando; en este momento, los medios seleccionan una serie de temas y les confieren prioridad sobre otros, a fin de introducirlos y mantenerlos en la esfera pública. A lo largo del período analizado, la agenda de los medios de comunicación ha quedado distribuida y ha evolucionado como refleja el **Gráfico 1.- Evolución de la agenda mediática de la prensa española de referencia (2008-2011)**

Tal y como se puede observar en el Gráfico 1, la irrupción de la Crisis económica en septiembre de 2008 hace que este tema se apodere de la agenda mediática; si a ello se le añade el issue clásico Economía, el resultado es una agenda mediática dominada por la materia económica en el último trimestre de 2008 (44,6% de manera agregada). Para entender la composición y evolución de la agenda mediática hay que tener en cuenta que durante el primer trimestre de 2009 se celebraban elecciones a los parlamentos de Galicia y Euskadi (1/03/2009). Así pues, el PSOE llegaba a los primeros comicios de la legislatura con la fuerte irrupción de una crisis financiera que dominaba la agenda mediática y amenazaba con marcar la campaña electoral. En este contexto, en febrero de 2009 El País recibe una filtración e introduce en la esfera pública un posible caso de corrupción en el principal partido de la oposición y tradicional adversario ideológico del periódico, el Partido Popular ("La corrupción acorrala al PP", 7/02/2009), investigación instruida por el juez Baltasar Garzón. De esta manera, El País diversifica la agenda mediática con la introducción de temas políticos en una agenda hasta entonces eminentemente económica; no en vano, la corrupción acabará por convertirse en uno de los principales temas de la legislatura para la prensa de referencia. Hasta ese momento, la economía era el ítem con el que la prensa conservadora estaba atacando al gobierno socialista y amenazaba con convertirse en el eje de la campaña electoral gallega y vasca; con la filtración del caso Gürtel, esta hegemonía se reduce y la prensa (la de tendencia progresista por propio interés, pero también la conservadora, obligada ésta por el desarrollo de los acontecimientos y la necesidad de informar) amplía el abanico de temas de su agenda dando visibilidad a la corrupción en el PP y, en consecuencia, disminuyendo la cobertura de los asuntos económicos (en especial Paro y Crisis).

Además de El País (beneficiario de la filtración), Levante EMV es el otro periódico que mantiene el issue en la agenda (24,8%), toda vez que la Comunidad Valenciana se revela como el epicentro de la trama de corrupción, alcanzando al presidente de la Generalitat, Francisco Camps. Empero, esta presencia mediática no ha sido continua, sino que su evolución ha estado marcada cuantitativa y cualitativamente por el propio desarrollo del proceso judicial del caso, que atraviesa dos etapas fundamentales. Una primera fase es la que transcurre desde la filtración de la investigación a los medios (febrero 2009) hasta octubre de 2009; durante ese período, el caso desvelaba la vinculación de algunos líderes del PP (C. Madrid y C. Valenciana) con una trama de corrupción acusada de blanqueo de capitales, fraude fiscal, tráfico de influencias y cohecho (el exponente de esta fase son los conocidos trajes de Camps, que quedan en el imaginario de la opinión pública). La segunda etapa de Gürtel comienza el 6 de octubre de 2009[iii], tras el levantamiento de una parte del secreto sumarial del caso (17.000 folios) que apunta a la financiación ilegal del Partido Popular en Galicia, Comunidad Valenciana e implica a personas vinculadas con el partido (aparece, entre otros, Alejandro Agag, yerno del expresidente popular José María Aznar). En este momento, además de un incremento del tema en los medios se produce el primer giro importante en la agenda mediática de la prensa conservadora, tal y como exponemos en el capítulo relativo al framing (ver figura 1). Esta etapa (financiación ilegal) se refuerza en abril de 2010, con el levantamiento completo del secreto sumarial del caso, lo que provoca un nuevo repunte del ítem en los medios.

A la luz de estos datos, y teniendo en cuenta las características del sistema de medios español, la primera pregunta que cabe formular es si ha habido diferencias en la cobertura del issue por parte de los distintos medios de comunicación y, de ser así, cuáles han sido. El análisis de contenido realizado refleja claras variaciones tanto cuantitativas como cualitativas entre las cabeceras, que vendrían a responder a las diferentes estrategias mediáticas[iv]. A nivel cuantitativo, El País y Levante EMV son los periódicos que más atención dedican al caso Gürtel: en 2009 (incluye información sobre el caso Pretoria), Levante EMV le dedica un 27,7% y El País un 19,3%, frente al 16,9% de El Mundo o el 8,5% de ABC. En 2010, año en que la corrupción disminuye hasta el 5,9% del espacio mediático, la diferencia se incrementa notablemente: frente al 17,7% de Levante y el 10,6% de El País, El Mundo se queda en un 4,8% y ABC en un 3,1%. Es decir, una vez superado el momento de actualidad informativa, sólo El País y Levante dan continuidad al caso Gürtel, o en otras palabras: sólo los medios ideológicamente opuestos al PP y aquellos regionales afectados por la trama dan cobertura a la corrupción del PP. Siguiendo esta misma estrategia, la prensa conservadora ha optado por primar los temas que más perjudican al Gobierno: Economía (especialmente en 2009, ya que el proceso de diálogo social hace que la cobertura en esta materia se iguale entre los distintos medios en 2010) y Terrorismo (caso Faisán).

En el **Gráfico 2.- Presencia de la corrupción en la prensa de referencia** se puede comprobar cómo Levante y El País son los medios que dan la mayor cobertura al issue Corrupción entre enero de 2009 y mayo de 2011. El gran peso que adquiere la corrupción en El Mundo ha de interpretarse como una cobertura del tema que no sólo incluye el caso Gürtel, sino también Pretoria (implica al PSC) y, sobre todo, el caso de los ERE's de Andalucía (afecta al PSOE-A); en el caso de El Mundo hay que atender, además, al cambio de encuadre que protagoniza este periódico una vez se desvincula de la teoría conspirativa, como explicamos en el siguiente apartado. El caso de la edición sevillana de ABC responde a la estrategia de ataque directo de este diario al PSOE, en esta ocasión a su federación andaluza y en un episodio concreto: el fraude de los ERE's en la Junta. Por tanto, el caso Pretoria y el de la Junta de Andalucía vienen a romper la hegemonía con la que Levante y El País estaban abordando la corrupción (Gürtel) y pretenden equilibrar la balanza de la corrupción entre PP y PSOE.

III. 2. Los frames de la Corrupción.

Las diferencias en el tratamiento del caso Gürtel por parte de la prensa española no se producen sólo cuantitativamente, sino también en la manera de presentar el tema a la audiencia a través de un determinado enfoque. En este sentido, las discrepancias más significativas se localizan, una vez más, entre los medios de distinta tendencia, con El País y ABC como exponentes de las dos posturas extremas.

En lo que se refiere al primero, El País ha mantenido un enfoque claro y continuo durante todo el período con el que hacía responsable al PP. El encuadre de El País en esta materia puede formularse en los siguientes términos: "El PP es el responsable de uno de los casos más graves de corrupción de la democracia; debe dejar de obstruir la investigación apelando a la teoría conspirativa y rendir cuentas". El editorial del 4 de abril de 2010 resume esta postura: "El problema es que el PP se ha enrocado en la trivialización del caso Gürtel". Denuncia, asimismo, la teoría conspirativa que defiende el PP y su apoyo mediático: "Garzón en la diana" (editorial 25/02/2009). En el extremo opuesto, ABC es el único medio que ha mantenido en todo momento la teoría conspirativa como explicación del caso Gürtel, acusando directamente al juez Garzón por su "obsesión" de castigar al PP. El encuadre de ABC viene a decir que "la presunta corrupción del PP es una estrategia obsesiva y poco ética de Garzón, en connivencia con el PSOE/Gobierno, para dañar a toda costa al PP, que no ha cometido ningún delito".

Si El País y ABC representan posturas mediáticas polarizadas sobre Gürtel, el caso de El Mundo tiene su importancia en que es el exponente del proceso de encuadre completo: génesis, crisis y reencuadre. Así, mientras los dos periódicos anteriores han mantenido invariable su postura a lo largo de todo el período, El Mundo se ha visto obligado a modificar su enfoque cuando la investigación apuntaba a la financiación irregular del PP, lo que hacía que su frame entrase en crisis. Cuando estalla el caso, en febrero de 2009, El Mundo cierra filas con el PP: "Aunque algunas personas del PP están implicadas, existe una campaña de Garzón para hacer daño al PP" o, en palabras del propio medio, "Garzón sigue de cacería contra el PP" (14/02/2009). Este encuadre permaneció durante los meses venideros, si bien El Mundo castigaba la pasividad de la dirección del PP con los casos implicados (Bárcenas), en la medida en que esa actitud estaría perjudicando al partido. En los meses siguientes El Mundo comienza a diferenciar entre PP y la formación popular de la Comunidad Valenciana, el PPCV, de manera que responsabiliza -aunque sólo sea de manera parcial- al principal partido de la oposición; a finales de año, El Mundo ya se ha desvinculado de la teoría conspirativa, dejando a ABC como único defensor[v]. Para encontrar la causa de esta crisis en el encuadre de El Mundo es preciso acudir al desarrollo del proceso judicial: en octubre de 2009, con el levantamiento de una parte del secreto sumarial, aparecen indicios de financiación ilegal del PP, superando así la etapa inicial de los regalos (los trajes). Cuando estos datos salen a la luz, El Mundo se queda sin argumentos que justifiquen la teoría conspirativa que venía defendiendo. Una vez El Mundo asume la corrupción en el principal partido de la oposición, en la primavera de 2010 (último momento de visibilidad del issue, a partir de entonces empieza a perder peso en los medios) queda consolidado su encuadre: "El caso Gürtel no es un caso de corrupción del PP, sino la actuación corrupta de algunos dirigentes que, como Camps, se han emborrachado de poder hasta desembocar en el mesianismo". Aunque lamenta que Rajoy no ha estado a la altura en la gestión de los casos de corrupción ("Una solución insatisfactoria y poco presentable", 9/04/2010), intenta liberar al PP de responsabilidad a través de la equiparación Gürtel-Filesa. Con ello, El Mundo comienza una breve batalla dialéctica con El País en torno al "mayor escándalo de la democracia", un "trofeo" (así lo define El Mundo) que ostenta el PSOE (Filesa) según el diario conservador y que pertenece al PP para la cabecera progresista. Así, mientras El País define Gürtel como "uno de los mayores escándalos políticos de la historia de España" (07/10/2009), para El Mundo se trata de "un grupo de indeseables que, gracias a sus vínculos con dirigentes del PP, crea una red para el cobro de comisiones con el que se enriquece y, al mismo tiempo, paga numerosos sobornos a cargos de ese partido que le facilitan la labor" (7/04/2010).

Además de la prensa de difusión nacional, Levante EMV es el medio que más atención ha prestado a la Corrupción (24,8%); la razón, como hemos explicado, es la situación del PPCV en el epicentro del caso, con la imputación del presidente de la Generalitat, Francisco Camps, y otros miembros de su equipo. Este diario ha presentado la información sobre Gürtel bajo un enfoque según el cual el PPCV es el responsable del caso de corrupción y de obstaculizar la investigación, además de protagonizar el mayor caso de insubordinación de un partido en democracia (Rajoy demandaba la expulsión de Ricardo Costa). Sin embargo, suaviza su crítica una vez que Camps responde a las exigencias de Rajoy y, en consecuencia, fortalece su posición en el PPCV.

Durante la primavera de 2010, Levante EMV ofrece de manera continua informaciones que apuntan a la financiación ilegal del PP en su rama valenciana, lo que le permite afinar su encuadre al vincular los casos de corrupción del PPCV con el retraso económico de la Comunitat Valenciana; el enfoque que ofrece Levante puede expresarse de manera sencilla: "El embotamiento del PP por el caso Gürtel le impide actuar frente a la crisis". Además, el diario utiliza Gürtel como ejemplo de la necesidad de modificar la actividad política, como pone de manifiesto el editorial del 11 de abril de 2010: "Resulta inaplazable regenerar la política". De esta manera, Levante EMV elude asociar directamente corrupción con PP, y realiza más bien la asociación corrupción-clase política. En esta misma línea, La Vanguardia propone que los casos de corrupción aumentan la desconfianza social hacia la política, y recuerda que tanto Zapatero como Rajoy cosechan altos índices de desconfianza. En definitiva, encontramos dos relatos distintos: la prensa conservadora (El Mundo, La Vanguardia) asume la responsabilidad del PP pero trata de reducir el daño que le pueda ocasionar al partido a través de la asociación corrupción-clase política, en la que tienen cabida tanto PSOE como PP, mientras que para la prensa progresista (El País, El Periódico de Cataluña) la corrupción queda asociada al PP, único y completo responsable.

Figura 1.- Proceso dinámico de encuadramiento. El ejemplo de El Mundo.

III. 3. Sesgo informativo.

Hasta el momento hemos identificado los encuadres con los que los medios de comunicación han presentado, de manera diferenciada, el caso Gürtel a la audiencia, pero ¿en qué medida este tratamiento se presenta como neutral? o, en otras palabras, ¿cuál es el sesgo informativo, si lo hay, de la prensa de referencia en materia de corrupción? Para responder a este planteamiento, la Tabla 1 recoge las noticias sobre corrupción que presentan algún grado de tendenciosidad en función de cada uno de los medios. El período analizado cuenta con 1.085 noticias referidas a la corrupción (Gürtel, Pretoria y ERE's), con un tono informativo distribuido como recoge la **Tabla 1.- Sesgo informativo de cada diario en el tratamiento de la corrupción.**

En primer lugar, destaca un alto nivel de negativismo en los medios de comunicación, pues aparecen muy pocas

noticias/editoriales favorables a alguno de los actores de las informaciones en relación a las desfavorables (15 noticias favorables vs 229 desfavorables). El mejor reflejo de este negativismo (que la prensa emplea con los actores de tendencia opuesta) lo constituye El Mundo: mientras ofrece una información equilibrada para el PP, es mucho más crítico con el PSOE, partido al que ataca en 35 ocasiones y no apoya en ninguna. Esta diferencia de trato viene dada por un doble motivo. De un lado, su adhesión inicial a la teoría conspirativa y, de otro, la crítica hacia el PSOE en el caso de los ERE's. Parece, por tanto, que los medios perdonan (bien sea ofreciendo información neutral en mayor o menor medida, bien no dando cobertura al tema) la corrupción cuando afecta al partido afín pero emprenden un ataque (con distintas dosis de agresividad) cuando el implicado es el adversario.

En segundo lugar, una aproximación comparativa entre el caso Gürtel y el de la Junta de Andalucía evidencia las diferencias entre la prensa de distinta tendencia, exacerbadas con la línea hostil que mantiene ABC. En este sentido, si El País publica 66 noticias contrarias al PP/PPCV a lo largo de todo el proceso Gürtel (febrero 2009-mayo 2011), ABC ataca al PSOE/PSOE-A hasta en 41 noticias, en un período notablemente inferior (finales de 2010-mayo 2011).

Por otro lado, y en contra de lo que cabría esperar de una prensa independiente y crítica, Levante EMV publica 36 noticias contrarias al PPCV y 7 favorables entre 2009 y 2011, a pesar de ser el diario de la comunidad más implicada en Gürtel y contar entre sus imputados al máximo responsable de la Generalitat, Francisco Camps. Todos estos datos estarían indicando un alejamiento de la prensa española de una postura crítica hacia la corrupción política.

III. 4. La presión mediática: El caso Garzón.

Si bien la función principal (al menos en el plano teórico) de los medios de comunicación consiste en hacer de mediadores entre el sistema político y los ciudadanos, a menudo nos encontramos con situaciones en las que los medios traspasan esa tarea inicial y tratan de interferir en la toma de decisiones políticas mediante la imposición de su agenda. Eso no significa, sin embargo, que tal influencia siempre se produzca o que se dé en el sentido que el medio pretenda, pues los partidos siguen teniendo un grado importante de autonomía. En el caso que nos ocupa, encontramos evidencias de la influencia de la prensa en la esfera judicial y política. La más clara es la presión continua que una parte de la prensa de referencia (la de tendencia conservadora) ha ejercido sobre el juez instructor del caso Gürtel, Baltasar Garzón.

Para entender el proceso relacionado con Baltasar Garzón es preciso tener en cuenta algunos antecedentes. En primer lugar, la relación entre el juez Garzón y la prensa conservadora –capitaneada por El Mundo– como una relación de gran polarización. En la década de los 90, la investigación de Garzón sobre los GAL (la más dañina hasta el momento para el PSOE) hizo que Pedro J. Ramírez, director del diario, diese su total apoyo al juez, hasta el punto de llegar a considerarlo el "Príncipe de la Magistratura". Este alineamiento se torna oposición en 2009 con la investigación de Gürtel, que amenazaba con alcanzar dimensiones lesivas similares esta vez para el PP y con la que El Mundo emprende su particular guerra con Garzón. Tal y como señalamos en el apartado relativo al framing, El Mundo se vio obligado a modificar su encuadre ante las primeras evidencias de financiación ilegal, lo que suponía que Garzón había vencido esta primera batalla con Pedro J.

En segundo lugar, es necesario tener en cuenta el contexto judicial. A finales de 2008, un error del juez Tirado dejó en libertad a un supuesto asesino (caso de la niña Mari Luz), lo que le acarrea una penalización. El gobierno socialista lamenta públicamente la "leve sanción" que recibe el juez Tirado y la Judicatura responde justificando el error por la precariedad en la que desarrollan su labor, al tiempo que responsabiliza al gobierno de no proporcionar los recursos necesarios. La prensa conservadora acusa al gobierno de intrusismo y provoca así el alineamiento de la prensa progresista con el gobierno bajo un encuadre que presenta a los jueces como corporativistas. Este enfrentamiento va en aumento hasta que el 18 de febrero de 2009 tiene lugar la primera huelga de jueces, lo que a su vez sirve a la prensa conservadora como motivo de ataque al gobierno y da inicio a las demandas mediáticas de dimisión del ministro de Justicia, Mariano Bermejo.

En este contexto sale a la luz la jornada de caza que compartieron el juez Baltasar Garzón y el ministro Mariano Bermejo, precisamente en los días en los que estalló el caso Gürtel; este episodio fue expuesto por la prensa conservadora como prueba de la connivencia entre Garzón y el gobierno, que estarían trazando la campaña contra el PP ("Garzón sigue de cacería contra el PP", El Mundo 14/02/09). La jornada de caza es el revulsivo final para que la prensa conservadora exija, por un lado, la retirada de Garzón del caso ("Que otro juez destape lo que haya en el PP", El Mundo 13/02/09) y, por otro, la dimisión del ministro de Justicia ("[...] lo que hay que hacer con un cargo público que se comporta de manera inaceptable es destituirlo [...], en el editorial "El 'caso Bermejo', o la ética con temporizador", El Mundo 23/02/09). A esta demanda se une una parte de la prensa afín al PSOE: "El ministro Bermejo debe dimitir" (El Periódico de Cataluña 22/02/2009), pero esta similitud en la solución responde a objetivos distintos. Mientras para la prensa conservadora Garzón y el gobierno son responsables de la campaña contra el PP y el cese/dimisión de Bermejo está justificado ("Bermejo, el final anunciado de un provocador", El Mundo 24/02/09; "La inhibición de Garzón abre la puerta a la verdad", El Mundo 7/03/09; "Una dimisión de justicia", ABC 24/02/09), para la prensa progresista la dimisión de Bermejo es un mecanismo de control de daños para el gobierno ("El cese de Bermejo deja sin munición a Rajoy", El Periódico de Cataluña 24/02/2009; "Zapatero deja caer à Bermejo para frenar la ofensiva del PP", El País 24/02/09). Una interpretación similar a esta última realiza La Vanguardia sobre la dimisión de Bermejo, que considera un "alivio electoral para el PSOE" (recordemos que en Galicia y Euskadi se celebraban elecciones autonómicas en marzo).

En lo que para este trabajo nos interesa, el juez Garzón se convierte con Gürtel en un elemento de polarización de la prensa española, que tiene un nuevo repunte en la primavera de 2010, esta vez a cuenta de la memoria histórica. En 2008, Garzón había iniciado una investigación sobre los crímenes cometidos en la dictadura franquista y, a partir de ese momento, las divisiones en la Judicatura brotaron públicamente en torno a la competencia de Garzón para tal cometido hasta que, en 2010, el juez Luciano Varela acepta el auto contra Garzón por prevaricación. Comienza así un proceso de exacerbación de la polarización jurídica, política y mediática. Dado que El País estaba alineado con Garzón a través del caso Gürtel, mantiene su alianza en el

campo memorístico, en tanto que El Mundo toma la posición adversa y recrudece sus ataques a Garzón, en lo que parece un ajuste de cuentas por la batalla perdida por El Mundo en el caso Gürtel. La polarización mediática es, pues, transparente. La prensa conservadora mantiene sus ataques al juez ("Garzón, de la megalomanía a la paranoia", El Mundo 06/03/2010; "Garzón se enfrenta a sus excesos", ABC Sevilla 17/02/10) mientras que la prensa progresista apoya la investigación ("Ganan los falangistas", El País 26/03/10, "El acoso a Garzón desata una multitudinaria movilización", El País 25/04/10; "El Poder Judicial se ensaña con Garzón", portada 15/05/10).

III. 5. La corrupción ante los procesos electorales.

Hasta ahora hemos realizado un análisis de cómo la prensa de referencia ha dado cobertura a la corrupción política a través del caso Gürtel, en la medida en que tal cobertura trasciende los límites meramente informativos en su presentación a la audiencia. Sin embargo, los ciudadanos siquen contando con autonomía para elaborar su propia agenda de temas (agenda pública). En consecuencia, el hecho de que el tema forme parte de la agenda mediática no supone una transferencia directa a la agenda pública, en cuya génesis intervienen otros factores diversos. En última instancia, esto indica que la reacción ciudadana ante los casos de corrupción no tiene por qué responder a los parámetros planteados por la prensa. Si realizamos una breve aproximación a la evolución de la Agenda Pública (a partir de los barómetros del Centro de Investigaciones Sociológicas, CIS, en su pregunta sobre los problemas del país considerados más importantes), comprobamos que, al menos hasta la primavera de 2011, la corrupción no aparece entre los problemas que los ciudadanos estiman más importantes a lo largo de la legislatura; en este período, los temas económicos -principalmente el paro- centran la preocupación de los ciudadanos, en la que sí tiene cabida, sin embargo, el ítem Clase Política/Partidos políticos, especialmente a partir de 2010. Esto indica que el tema Partidos Políticos se ha transferido desde la Agenda Mediática, en la que se ha revelado como uno de los temas emergentes de la legislatura (ver Gráfico 1) hasta la Agenda Pública (se ha situado entre los tres problemas más importantes), un fenómeno que, sin embargo, no se habría producido en el caso de la Corrupción durante el período analizado. Como quiera que este trabajo está focalizado en la corrupción política y el análisis de esta diferenciación en la transferencia temática requiere un estudio más amplio, nos limitaremos en este documento a señalar tal diferencia entre Corrupción y Partidos Políticos en ambas agendas, mientras que en otro trabajo desarrollamos la transferencia temática que se produce de la Agenda Mediática a la Agenda Pública.

Por otro lado, y aunque hemos visto cómo la presión mediática (conservadora) ha podido influir en las decisiones del Gobierno (dimisión Bermejo), cabe preguntarse en qué medida la agenda de la oposición se ha modificado por el tratamiento mediático de la corrupción. En este sentido, la respuesta parece ir en sentido negativo pues, a pesar de la cobertura mediática y de la atribución de responsabilidad (prensa progresista) al PP, éste llegó a los comicios municipales y autonómicos de 2011 con imputados por corrupción en sus listas. En un intento de reducir un posible castigo electoral, el PPCV, principal afectado por la trama Gürtel, solicitó a la Junta Electoral que determinados medios de comunicación no pudiesen emplear los términos "implicados" y "corrupción" para referirse a los miembros del PPCV durante un período superior a la campaña electoral. Por su parte, Alberto Ruiz Gallardón justificaba en una entrevista a El País la inclusión de algunos imputados por corrupción en la lista electoral del PP-Madrid bajo el argumento de que la "legislación reserva sólo al poder judicial impedir que un ciudadano vaya en una lista. Y ni los políticos ni los medios lo pueden suplantar" (entrevista en El País-Madrid 20/05/2011).

El caso Gürtel no sólo no ha impedido que más de cien políticos (no todos relacionados con la trama Gürtel y no todos del PP) ocupasen las listas, sino que parece no haber afectado a los resultados electorales (el PP – 37,53% – supera al PSOE –27,79% – en 9,74 puntos en las elecciones del 22 mayo) y, además, 20 imputados lograron escaños en la Comunidad de Madrid (incluido el portavoz en la Asamblea) y 10 en la Comunidad Valenciana, entre ellos el presidente de la Generalitat. En total, en torno a cien imputados en algún caso de corrupción lograron o revalidaron su acta de concejal en las elecciones municipales y autonómicas del 22 de mayo de 2011. Estos resultados vendrían a coincidir con algunas investigaciones anteriores que han probado que la corrupción, aunque afecta al comportamiento electoral, no tiene un efecto tan fuerte como para acabar con un gobierno/partido por sí misma (Jiménez y Caínzos, 2004). Según estos autores, han de darse otros factores para que la corrupción política tenga un efecto en el voto, algunos de ellos son el conocimiento del caso (dependiente de la cobertura mediática), la atribución de responsabilidad o la relevancia temática (importancia que el ciudadano otorque a ese y otros temas en el momento de la elección).

IV. Conclusiones y discusión.

El objetivo inicial de este trabajo era el análisis de la cobertura que la prensa española de referencia ha realizado del caso Gürtel, a fin de detectar las diferencias, de haberlas, entre los medios de comunicación de distinta tendencia ideológica. Asimismo, pretendíamos estudiar si este episodio respondía a un proceso dinámico o, por contra, los medios de comunicación no habían realizado modificaciones en el proceso. Aunque nuestro objeto de estudio es el caso Gürtel (PP), la irrupción de otros casos de corrupción (Pretoria, Junta de Andalucía) vinculados a distintas federaciones del partido en el gobierno (PSOE: Cataluña, Andalucía) ha hecho que los tengamos también en cuenta en este análisis, en la medida en que la propia prensa los ha tratado de manera diferenciada.

Nuestra primera hipótesis de trabajo refería un trato diferenciado y polarizado de la prensa de distintos signo sobre la corrupción política. El trabajo empírico evidencia que, en efecto, los diarios posicionados en diversos espacios de la escala ideológica no han tratado el caso Gürtel de manera similar. En primer lugar, la jerarquía temática en cada uno de ellos ha sido distinta: mientras que El País lo ha posicionado como su segundo tema de agenda, ABC lo ha desplazado hasta los últimos rangos (el sexto tema de los diez más importantes). Ambos diarios representan los dos extremos de la polarización mediática en este issue, lo que nos lleva a referirnos a la manera en que la prensa ha encuadrado el tema. Por un lado, El País ha responsabilizado al PP desde el momento en que el caso saltó a la esfera pública e insta al líder del PP a actuar en consecuencia con los cargos imputados, postura que ha mantenido durante todo este período y que comparte El Periódico de Cataluña. En el extremo opuesto, ABC (Sevilla) ha presentado el caso Gürtel como una estrategia de Garzón, en connivencia con el Gobierno (PSOE) para atacar al PP, que en todo caso queda exonerado; el frame de ABC se ha mantenido

invariable desde 2009, hasta el punto de que permanece como el único periódico que sigue defendiendo la teoría de la conspiración, una vez que El Mundo se desmarca de la misma (finales de 2009, cuando la responsabilidad parcial del PP ante los indicios de financiación ilegal). Entre ambos extremos, nos encontramos con diarios menos polarizados, como El Correo o La Vanquardia.

Frente a la actitud agresiva de ABC, resulta significativo el caso de Levante EMV. Este diario, a pesar de ser el más importante de la Comunitat Valenciana, epicentro de Gürtel, es bastante moderado en el tono con el que informa sobre la corrupción. Algo en lo que coinciden todos los medios analizados —si bien en distinto grado—, es en ofrecer un tono negativo en sus noticias. El País ofrece 66 noticias que atacan directa o indirectamente al PP/PPCV y ABC castiga al PSOE/PSOE-A en 41 de las unidades informativas analizadas. Estos resultados apoyan investigaciones previas sobre el negativismo mediático en la prensa española.

La evidencia empírica apunta que la cobertura mediática de la corrupción —y también el resto de temas de las agendas mediáticas— no hay que interpretarla en función de si afecta al Gobierno/oposición, sino de a qué partido lo hace; es decir, no se trata de defender una institución (buen gobierno, democracia), sino de defender una marca ideológica. En este sentido, cabe esperar un comportamiento distinto de El País si Gürtel hubiese afectado al PSOE, como El Mundo/ABC han actuado de diferente forma frente a Gürtel (PP) y el caso de la Junta de Andalucía (PSOE). En cualquier caso, sería necesario realizar este trabajo empírico para comprobar la validez de tal premisa.

Nuestra segunda hipótesis de trabajo hacía referencia al dinamismo del proceso de comunicación, que se habría visto reflejado en la cobertura mediática de Gürtel. En este sentido, el análisis realizado ha mostrado la evolución de El Mundo como paradigma de esa evolución, por cuanto ha pasado de apoyar la teoría de la conspiración en 2009 a desvincularse de la misma más tarde e incluso instar al líder nacional del PP a tomar medidas contra los cargos populares imputados. Si en un principio El Mundo encuadró el caso como una campaña de acoso de Garzón contra el PP, en la primavera de 2009 empieza a pedir responsabilidades a la cúpula del PP, asumiendo que el partido tiene, al menos, una parte de responsabilidad en esta materia. Algunos editoriales reflejan este giro de El Mundo: "Rajoy debería haber apartado mucho antes a Bárcenas del PP, porque lo único que consigue es perjudicar al partido" (1/04/2009); "La pasividad de la dirección del PP puede ampliar el daño del caso Correa" (2/04/2009). A partir de este momento, se va desvinculando de la teoría conspirativa hasta completar su separación a finales de año y en 2010; sin embargo, se limita a reconocer una responsabilidad parcial (PPCV) que no atañe a todo el partido, bajo la idea de que "el caso Gürtel no es un caso de corrupción del PP, sino la actuación corrupta de algunos dirigentes que, como Camps, se han emborrachado de poder hasta desembocar en el mesianismo" (24/05/2010).

Uno de los elementos clave en el caso Gürtel ha sido el juez instructor de la causa, Baltasar Garzón, enemigo declarado de la prensa conservadora. Su importancia radica en dos puntos esenciales. En primer lugar, se ha convertido desde el primer momento en el responsable de una campaña de acoso contra un PP inocente de toda imputación, según lo ha mostrado la prensa afín a la derecha ("Garzón sigue de cacería contra el PP", El Mundo 14/02/2009), mientras que la prensa progresista se alinea con el juez. En resumen, a raíz del caso Gürtel, Garzón se convierte en motivación para la polarización política y mediática. En segundo lugar, sus movimientos desencadenaron un proceso en el que se puso de manifiesto la influencia que puede tener el sector mediático sobre el político. En los días en que irrumpió el caso Gürtel en la esfera pública, los medios se hicieron eco de una jornada de ocio compartida por Garzón y el entonces Ministro de Justicia, Mariano Bermejo; los medios conservadores justificaban con ello la connivencia entre el juez y el Gobierno y pedían una dimisión ("[...] Lo que hay que hacer con un cargo público que se comporta de manera inaceptable es destituirlo[...]", en el editorial El Mundo del 23 de febrero 2009) que, no en vano, se materializó.

La relevancia de los temas de la agenda mediática viene dada en la medida en que la conexión entre los partidos políticos y los ciudadanos se produce en términos temáticos; es decir, los ciudadanos se sentirán más cercanos de aquel partido que le realice una oferta atractiva sobre los temas que el ciudadano considera relevantes. A pesar de que, en líneas generales, se produce una asociación entre los temas y los partidos dentro de la que opera la decisión de voto, podemos incluir a la corrupción entre los denominados temas transversales, por cuanto trasciende las ideologías y forma parte de los lugares comunes. Empero, esto parece no tener una traducción en términos electorales en el sentido de penalizar al partido implicado. Las elecciones municipales y autonómicas celebradas el 22M, que el PP venció por una diferencia de casi 10 puntos, podrían ser un nuevo caso de estudio en línea con las investigaciones que apuntan que, a pesar de que la corrupción es contraria a la democracia, no existe relación directa entre la corrupción política y el castigo electoral.

Volver

Referencias bibliográficas.

Ansolabehere, Stephen y Iyengar, Shanto. (1995). Going negative. How Political Advertisments Shrinks & Polarize the Electorate. New York: The Free Press.

Casero, Andreu. (2008). La construcción mediática de las crisis políticas. Madrid: Editorial Fragua.

Entman, Robert. (2004). Projections of power. Framing news, public opinion and US foreign policy. Chicago & London: The University of Chicago Press.

Goffman, Erving. (2006). Frame Analysis. Los marcos de la experiencia. Madrid: CIS.

González, Juan Jesús. (2008). "Los medios en la democracia avanzada. ¿Hacia una democracia de audiencia?, en González y Requena, Tres décadas de cambio social en España. Madrid: Alianza Editorial, pp. 345-381

Hallin, Daniel y Mancini, Paolo. (2005). Sistemas mediáticos comparados. Barcelona: Hacer Editorial

Hunt, Scott, Benford, Robert y Snow, David. (1994). "Marcos de acción colectiva y campos de identidad en la construcción social de movimientos" en Laraña, Enrique y Gusfield, Joseph (eds) (1994). Los nuevos movimientos sociales. De la ideología a la identidad. Madrid. CIS

Iyengar, Shanto. (1991). Is anyone responsible? How television frames political issues? Chicago: The University of Chicago Press.

Informe sobre la democracia en España. (2009). Fundación Alternativas. Madrid

Informe sobre la democracia en España/2009. Hacia un New Deal. Madrid: Fundación Alternativas.

Jiménez, Fernando y Caínzos, Miguel. (2004). "La repercusión electoral de los escándalos políticos. Alcance y condiciones". Revista Española de Ciencia Política 10: 141-170.

McCombs, Maxwell. (2004). Estableciendo la agenda. Barcelona: Paidós Comunicación.

Muñoz Alonso et al. (1992). Opinión Pública y comunicación política. Madrid: Editorial Tecnos.

Ortega, Félix y Humanes, Mª Luisa. (2000). Algo más que periodistas. Sociología de una profesión. Barcelona: Ariel Sociología.

Roda Fernández, Rafael (1989). Medios de comunicación de masas. Su influencia en la sociedad y en la cultura contemporáneas. Madrid: CIS.

Swanson, David L. (1995). "El campo de la Comunicación Política. La democracia centrada en los Medios", en Muñoz-Alonso, A. y Rospir, J. I. Comunicación política. Madrid: Editorial Universitas.

Volver

NOTAS

- [*] Los datos de este trabajo son parte del proyecto "Agenda de los medios y agenda ciudadana: Análisis temporal desde un enfoque cualitativo", financiado por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). El proyecto está dirigido por Fermín Bouza y Juan Jesús González.
- [iii] Para Hallin y Mancini, la profesionalización hace referencia a la capacidad de los profesionales de los medios de defender intereses corporativos y crear sus propias herramientas para actuar a modo de lobby frente a los poderes políticos y económicos. Una de las maneras de medir el grado de profesionalización es a través de los órganos propios, tales como los colegios o asociaciones profesionales.
- [iii] En el mes de septiembre se conocía un informe policial que apuntaba a la posible financiación ilegal y que fue desautorizado por el PP, pero el levantamiento parcial del secreto sumarial respalda el citado informe.
- [iv] En el plano metodológico, hay que señalar que el issue Corrupción incluye tanto las noticias referidas al caso Gürtel como a Pretoria (corrupción urbanística que afecta al PSC); por tanto, analizar la corrupción en los medios requiere tener en cuenta que en 2009 equivale al tratamiento mediático de Gürtel y Pretoria (último trimestre), en 2010 supone referirse en exclusiva a Gürtel y en 2011 el caso de los ERE's de la Junta de Andalucía.
- [v] Estos posicionamientos se mantienen a partir de entonces. En julio de 2011, ante el comienzo del juicio a Francisco Camps, la cúpula del PP trata de convencerle para que se declare culpable, pero éste realiza un movimiento de última hora y, cuando parecía que reconocería los delitos de los que está imputado, presenta su dimisión como presidente de la Generalitat. Con su renuncia, Camps apaga un fuego mediático y Rajoy se libera de lo que amenazaba con convertirse en un lastre para la campaña electoral de otoño. Todas las cabeceras objeto de este estudio aplauden la dimisión de Camps: "No muy honorable" (El País, 21/07/11), "¿Molt honorable delincuente y mentiroso?" (El Mundo, 20/07/11), "Rajoy se plancha a Camps" (El Periódico, 21/07/11), "Gürtel liquida a Camps" (Levante EMV, 21/07/11). La excepción sigue siendo ABC, que mantiene su defensa del ya expresidente: "Un acto de responsabilidad" (21/07/11).

Volver

Resumen:

La centralidad que han logrado los medios de comunicación en las democracias actuales hace necesario acudir a ellos para conocer la manera en que los ciudadanos perciben la realidad política. Esto adquiere mayor importancia cuando el comportamiento político se refiere a prácticas de buen gobierno, como sucede en los casos de corrupción política. En este sentido, y asumiendo la inclusión de España en el sistema mediático de Pluralismo Polarizado, este trabajo analiza la cobertura mediática que ha realizado la prensa española de referencia del caso Gürtel (principal caso de corrupción que afecta al Partido Popular), a fin de detectar diferencias y similitudes entre las cabeceras analizadas: El País, El Mundo, ABC, La Vanguardia, El Periódico de Cataluña, El Correo, Levante EMV y La Voz de Galicia. A partir de un análisis de contenido de estos diarios entre septiembre de 2008 y mayo de 2011, identificamos el peso que el ítem Corrupción tiene en cada uno de ellos y los encuadres (frames) que presentan, así como su evolución a lo largo de todo el proceso judicial.

Palabras clave:

Agenda setting, framing, sistemas mediáticos, pluralismo polarizado, corrupción política.

Abstract:

The importance of media in current democracies requires us to approach them to know the way people perceive politic reality. This gain importance when the political behavior refers to practices of good government, as cases of political corruption. In this sense, and assumed the inclusion of Spain in a media system of Pluralism Polarized, in this work we analyze the media coverage that Spanish journals gave to Gürtel case (main corruption case that affect Partido Popular), with the objective to identify differences and similarities between newspapers analyzed: El País, El Mundo, ABC, La Vanguardia, El Periódico de Cataluña, El Correo, Levante EMV and La Voz de Galicia. From an analysis content of these journals (September 2008- may 2011) we identify the importance of the issue Corruption in each one of them and the frames they present, also his evolution through the legal process.

Keywords:

Agenda setting, framing, media systems, Pluralism Polarized, political corruption.

Fecha de recepción: 11/04/2012

Fecha de aceptación: 07/09/2012

Volver

Imprimir

от едиринет, еди ... / в согларски рабов ел бо текко ан сотликалал егралано- ил его

Circunstancia. Año X - Nº 29 - Septiembre 2012

Artículos

LA COMUNICACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA COMUNICACIÓN DE CAMPAÑA.

Cristina Moreno

Resumen-Palabras clave / Abstract-Keywords / Fechas

Introducción

1. La evolución de la comunicación política

- 1.1 La comunicación política y el cambio de contexto
- 1.2 La evolución de la comunicación política

2. La comunicación de las políticas públicas

- 2.1. El clima de opinión y la definición de los problemas públicos
- 2.2 La implementación de las políticas y el riesgo de communication gap

Conclusiones: una campaña de comunicación para cada política

Introducción

El extraordinario desarrollo de los medios de comunicación y las nuevas tecnologías de la información que tuvo lugar a partir de la segunda mitad del siglo XX supuso la transformación radical de lo que hasta el momento se entendía por comunicación política, y, en términos más generales, del quehacer político.

La globalización, y en concreto las características de la comunicación 2.0 han modificado hasta tal punto el ámbito de la comunicación política, que la expresión "campaña permanente" forma parte del argot habitual de la política y sus analistas.

Estos cambios también han tenido un impacto considerable en la arena política, afectando al desarrollo de las políticas públicas. Si los estudios sobre los programas de acción gubernamental se iniciaron persiguiendo el incremento de la eficacia y eficiencia de los programas gubernamentales (Aguilar Villanueva, 1992: 46); en la medida en que el estudio de la comunicación política fue cobrando importancia, gracias sobre todo al desarrollo de los estudios sobre la comunicación propia de las campañas electorales, también lo hizo, de manera progresiva, el de la comunicación gubernamental[i], pues la comunicación del quehacer político se haya inevitablemente unida a su legitimación, elemento fundamental para la gobernabilidad.[ii] De ahí que el desarrollo de una estrategia de comunicación para estar en contacto con los ciudadanos, para legitimar el resultado de la labor gubernamental (Easton, 1953), sea una cuestión esencial en las democracias contemporáneas.

En este sentido, y dada la ausencia de estudios sobre la comunicación de las políticas públicas, [iii] este artículo persigue el objetivo de estudiar sus características. Con este propósito, en el primer apartado se describen los cambios fundamentales que se han dado en la comunicación política, a partir de estudios sobre la comunicación típica de las campañas electorales. En el apartado siguiente se analizan las características de la comunicación de las políticas públicas estableciendo paralelismos con las estrategias de comunicación típicas de las campañas electorales, para tratar de delimitar si se trata de planteamientos similares. En las conclusiones se hace una recapitulación de los aspectos semejantes entre ambos tipos de comunicación, además de una reflexión acerca de la importancia de la comunicación de las políticas públicas, tanto desde el punto de vista de la eficacia y eficiencia de los programas de acción gubernamental, como desde el de la accountability o rendición de cuentas.

1. La evolución de la comunicación política

1.1 La comunicación política y el cambio de contexto

La comunicación política se ha desarrollado de forma paralela a los medios de comunicación de masas. Hasta 1944, existía la creencia generalizada de que el potencial de influencia de la comunicación política era enorme, [iv] pero en ese año se publicó el célebre estudio de Lazarsfeld y sus colegas sobre la campaña presidencial de 1940 en los Estados Unidos. Esta obra sobre la influencia de la comunicación política sobre la orientación del voto inauguró el enfoque "de los efectos mínimos", pues una de las conclusiones de la investigación fue que el efecto cuantitativamente más importante de la campaña había sido el de reforzar las predisposiciones políticas previas de los individuos, lo que tiraba por tierra la creencia de que las técnicas de comunicación persuasiva podían incidir de manera notable sobre los electores. Durante años, esta perspectiva fue hegemónica, ya que, tanto en el ámbito del comportamiento político, como en los estudios sobre la influencia de la comunicación política, se concluía que las variables de mayor relevancia eran de índole estructural (Campbell et al., 1960).

A partir de la década de 1960, los medios de comunicación experimentaron un tremendo desarrollo (especialmente en el ámbito estadounidense), lo que propició la aparición de una nueva cohorte de estudios que desafiaban al paradigma de los efectos mínimos[v], demostrando la importancia que los medios de comunicación y

por ende la comunicación política, podían llegar a tener. Una de estas investigaciones originó la conocida teoría del establecimiento del orden del día -agenda setting theory-. Se trata del estudio de McCombs y Shaw (1972), que sostenían que la influencia de los medios no radica en que determinen lo que los ciudadanos han de pensar sobre un tema, sino los temas sobre los que los votantes deben pensar; esto es, determinan los temas en torno a los cuales se vertebra el debate público. De este modo, los temas a que los medios conceden más atención son también los que el público considera más importantes en cada momento. Por tanto, la importancia de los medios hay que buscarla en su habilidad para transferir la prioridad que otorgan a los temas. Éste es el llamado "primer nivel" de la teoría (se limita al ámbito de las cogniciones), en que se presta atención a la cantidad de cobertura, y no al tono o al contenido de la información. Con posterioridad, esta investigación se extendió a lo que se llamó "segundo nivel", que trataba de comprobar si los medios, además de transferir al público la importancia que otorgaban a los temas, eran capaces de influir en los juicios y comportamientos acerca de dichos temas. Así, los medios consiguen también transmitir al público la prioridad que otorgan a las características, a los diferentes aspectos de dichos temas. De esta forma, no sólo es posible que el público opine que la carestía de la vivienda es un problema de primer orden, sino que, en virtud del tipo de cobertura que se realice, puede fomentarse la creencia mayoritaria de que dicho problema sólo puede solucionarse, por ejemplo, subvencionando el alquiler de vivienda (McCombs y Evatt, 1995).

La teoría del priming o preparación del juicio sostiene que las informaciones a que se da prioridad en cada momento en los medios de comunicación (agenda setting, primer nivel) influyen en las valoraciones que hacen los ciudadanos de los personajes públicos (Iyengar y Kinder, 1987). Esta cuestión se explica porque cuando por ejemplo se solicita a una persona que valore a un político, lo hace teniendo en cuenta la última información que han destacado los medios. En la medida en que resulta imposible hacer un análisis exhaustivo de todas las informaciones acerca de la actuación de ese político, lo valora de acuerdo con su actuación en lo relacionado con el tema que en ese momento esté concentrando la atención de los medios, que, al establecer la prioridad de los temas, preparan el juicio de los entrevistados, establecen las pautas en función de las cuales se juzgará a los personajes públicos.

El framing o enmarcación del juicio se refiere a que la forma en que desde los medios se presentan ("enmarcan" o "encuadran") los temas condiciona la forma en que se interpretan (Iyengar, 1991). Así por ejemplo, si los periodistas presentan el paro como el tema central de una campaña electoral y lo "encuadran" como producto de una política de empleo equivocada, el efecto será seguramente distinto de si se presenta como algo transitorio, como parte normal del ciclo económico.

Por último, la teoría de la espiral del silencio (Noëlle-Neumann, 1995) parte de la importancia de las informaciones que llegan a los ciudadanos a través de los medios [vi] si se dan varias las condiciones típicas de las sociedades modernas, como son la ubicuidad, consonancia y acumulación de los mensajes comunicados a través de los medios. [vii] El desarrollo de los medios ha hecho posible que los individuos perciban la distribución de la opinión pública con respecto a un determinado tema controvertido, lo que permite saber si el propio parecer se corresponde o no con el mayoritario. El miedo al aislamiento de los individuos si perciben que su opinión es minoritaria, hace que tiendan a modificarla, sometiéndola a la mayoritaria, o que prefieran no expresarla, es decir, el silencio. Se impone así la tendencia a hablar entre quienes se sienten mayoría y a la autocensura entre los que se sienten minoría, lo que provoca que la posición mayoritaria por una parte y la minoritaria por otra, lo parezcan aún más; gracias también a que los medios crean una presión ubicua y consonante con la opinión mayoritaria, que aparece amplificada, mientras el sector minoritario permanece en silencio.

Como probaron estas investigaciones, el desarrollo de los medios de comunicación, fundamentalmente de la televisión, había provocado un cambio de contexto en el que era preciso contar con la comunicación política, que también se transformó para adaptarse al nuevo entorno, lo que se puso de manifiesto, de manera singular, en las campañas electorales.

1.2 La evolución de la comunicación política

Las campañas electorales han mostrado los cambios que los partidos políticos han debido asumir para hacer frente a las nuevas características de la arena política, como la personalización[viii] (Rico Camps, 2001; 2009), la profesionalización[ix] de los equipos que se ocupaban de las campañas electorales, la americanización[x] o la escalada del gasto dedicado a la comunicación. Ello ha producido la aparición de un nuevo colectivo profesional integrado por consultores políticos, asesores, expertos en encuestas, publicistas, relaciones públicas, etc. que navegan con soltura por las encrespadas aguas del marketing político, news management[xi], voter targeting[xii] o image building[xiii] (Newman, 1999; Thurber, Nelson y Dulio, 2000).

En el Gobierno también ha producido el fenómeno de la personalización, de la profesionalización de los equipos de trabajo y el hecho de que la transformación en la estrategia organizativa de los partidos no se limitase al período de campaña, de manera que, en las democracias occidentales, se ha extendido la práctica de que cuando un partido gana las elecciones, mantenga la organización de campaña para "tomar el pulso" a la opinión pública (gracias al trabajo de los expertos en encuestas), llevar a cabo campañas publicitarias de la gestión del Gobierno, tratar de controlar la agenda de los medios, y, en definitiva, mantener una organización cuya misión es no descuidar la percepción que tienen los ciudadanos de la imagen del Ejecutivo. Este fenómeno se conoce en la bibliografía sobre comunicación política y campañas electorales como "campaña permanente" (Blumenthal, 1980; Ornstein y Mann, 2000) e implica que el partido que llega al poder sigue estando "en campaña", tal y como ocurrió cuando los precursores de estas prácticas, a saber, Bill Clinton en los Estados Unidos[xiv] y Tony Blair en el Reino Unido, llegaron al poder en sus respectivos países. El hecho de seguir "en campaña" permite a los gobernantes conocer el estado de opinión acerca de las políticas que están desarrollando, por lo que también pueden poner en marcha estrategias para intentar aumentar el grado de credibilidad que los votantes les confieren y por tanto su nivel de legitimidad. Ni que decir tiene que desde el Gobierno se comprueba a menudo cómo valora la ciudadanía a sus representantes, con el riesgo que ya apuntaba Blumenthal (1980: 7) cuando introdujo el término: «Credibility is verified by winning, staying in power. And legitimacy is confused with popularity».

El desarrollo de estas prácticas está relacionado con la perspectiva del marketing político, que contempla las campañas electorales como estrategias a largo plazo, que no deben limitarse al período de la campaña oficial (Scammell, 1999). La tendencia generalizada es la de comenzar a hacer campaña mucho antes del período oficial. Para el partido en el poder, el Gobierno se convierte en la plataforma desde la que hacer campaña a tiempo completo (Nimmo, 1999; 74).

Ni que decir tiene que los actos clásicos de los partidos políticos en campaña también han perdido importancia frente a las iniciativas que se desarrollan teniendo en cuenta las características de la televisión, cuyos espacios informativos se han convertido en la manera más eficaz de llegar a los votantes, lo que ha condicionado la forma de actuar tanto de los partidos políticos, como del Gobierno, ya que este medio ha impuesto sus características de brevedad, espectacularidad y fomento de la personalización. Además, el resto de plataformas (como las aplicaciones para teléfonos móviles y otros dispositivos) y nuevos canales de comunicación, como las redes sociales, se conjugan con los medios tradicionales y contribuyen a la complejidad del actual entorno político, pues cada medio requiere estrategias diferenciadas.

Como no podía ser de otra manera, estas transformaciones han afectado notablemente a la manera de comunicar las políticas públicas que se desarrollan desde las instancias gubernamentales.

2. La comunicación de las políticas públicas

Dado que la comunicación política ha ido cambiando, fundamentalmente, a partir de la experiencia de las campañas electorales, partiremos del presupuesto de que la lógica tras la comunicación de las políticas públicas es similar a la existente tras la comunicación de las campañas electorales. Ello significaría que, para la comunicación de los programas gubernamentales, habrían de tomarse en consideración todos los aspectos relacionados con la comunicación, al igual que sucede en las campañas electorales. En este sentido, la estrategia de comunicación debería sistematizarse a través de un plan de comunicación, semejante al que se utilizaría en cualquier campaña de comunicación. Además, la estrategia de comunicación debería estudiarse cuidadosamente, teniendo en cuenta diversos condicionantes tanto del contexto como del público a que va dirigida. Además, las diferentes técnicas que pueden emplearse son tanto más eficaces si se trata de movimientos que se han planificado pensando en el medio o largo plazo. Este aspecto da cuenta de una de las transformaciones fundamentales de la comunicación de las políticas públicas: la comunicación ya no es un corolario de un programa gubernamental, sino que debe tenerse en cuenta desde los momentos preliminares. En este sentido, creemos que la comunicación es importante a lo largo de todo el desarrollo de las políticas públicas, lo que significa que está presente desde la identificación del problema hasta la evaluación del programa (Majone, 1997).[xv]

Para comprobar si estas similitudes existen de facto, revisaremos la importancia de los aspectos relacionados con la comunicación a lo largo del desarrollo de las políticas públicas. El enfoque del ciclo vital de las políticas, entendidas como un proceso en que se suceden una serie de fases o etapas, se inició con los estudios de Harold Lasswell (1956; 1971) y posteriormente experimentó un gran desarrollo gracias a los trabajos de otros autores. [xvi] Se trata de un planteamiento que ha sido muy cuestionado en términos teóricos (DeLeon, 1997: 8), por autores como Charles Lindblom (1991) o Sabatier (1991; 1993), entre otros. Ello porque implicaba una excesiva simplificación de la realidad, al no tener en cuenta la complejidad del proceso, estudiando cada una de las etapas de forma diferenciada. En este sentido, es claro que la realidad de las políticas no suele ajustarse a un proceso ordenado y racional, lo que podría deducirse del esquema de fases (Lindblom, 1991: 12). [xvii] De ahí que el uso de este esquema obedezca, en la mayoría de las ocasiones, a razones de índole didáctica. Este artículo no es una excepción, pues el modelo de fases de las políticas va a seguirse aquí con la única ambición de clarificar la exposición, esto es, como herramienta metodológica que facilite el análisis. No se defiende por tanto, que las políticas se desarrollen siguiendo una secuencia lógica, sino que se utiliza el esquema de etapas como periodización analítica. A estos efectos, distinguiremos cuatro fases de las políticas públicas: Identificación de problemas y formación de la agenda, formulación y legitimación de alternativas de acción, implementación de las políticas y evaluación. [xviii]

2.1. El clima de opinión y la definición de los problemas públicos

La definición de los problemas públicos y la configuración de la agenda gubernamental es el aspecto más importante para el desarrollo de las políticas públicas. Se trata del momento en se origina la política pública. Para ello, determinados aspectos de la realidad se definen como problemáticos y por tanto se convierten en cuestiones que requieren la atención de los poderes públicos. Algunos de estos asuntos motivarán políticas públicas concretas.

Tradicionalmente se consideraba que esta fase de las políticas tenía poco o nada que ver con la comunicación. Sin embargo, los aspectos relacionados con la comunicación política son determinantes en este punto, que a su vez será crucial para el desarrollo posterior del programa.

Los factores que contribuyen a que un tema se defina como problema que requiere atención pública y, más concretamente, que requiere la intervención del Gobierno o de la administración, son múltiples: desde las actividades de diferentes grupos de interés, hasta que ocurra una catástrofe, pasando por la presión social, el cambio de valores o los desarrollos científicos. En la actualidad, a menudo un determinado aspecto de la realidad se define como problema por la atención que le dedican los medios de comunicación, de forma que dicha situación pasa a estar en el centro del debate público. Es entonces cuando puede decirse que dicha problemática forma parte de la agenda pública. Sin embargo, esta circunstancia no implica que vaya a ser objeto de ningún programa de acción gubernamental. Para que se de esta situación, el asunto de que se trate debe incorporarse a la agenda política o institucional.

Como apuntábamos al hablar del esquema de fases de las políticas públicas, la llegada del problema a la agenda de los poderes públicos no tiene por qué ocurrir con posterioridad a su inclusión en la agenda pública, sino que a veces ambos procesos se producen de forma paralela e incluso puede ocurrir que la problemática en cuestión

llegue antes a la agenda pública que a la política. El hecho de que un tema en particular se incorpore a la agenda institucional, ¿puede estar relacionado con la comunicación política? ¿Hay aspectos relacionados con la comunicación política que puedan tomarse en consideración para favorecer la inclusión de un asunto dado en la agenda política?

Para responder a estas preguntas, conviene recordar que las situaciones o hechos que los poderes públicos consideran problemas, se consideran como tales porque así se han definido, no porque lo sean de forma "objetiva"; los problemas no se identifican, sino que cada uno es una construcción social (Berger y Luckmann, 1966; Allison, 1969; 1971) en la que intervienen valores e intereses de diferentes actores implicados. [xix] Es decir que es la definición de problema lo que convierte a un asunto cualquiera en un problema que requiera la intervención de las autoridades públicas. De ahí que una política comience al definir el problema. [xx] Y en este punto la comunicación es muy importante. [xxi]

Aguilar Villanueva (1992: 22), se refiere a «los mecanismos gubernamentales de comunicación y persuasión para obtener el apoyo de los ciudadanos en torno de una política», mientras que Noguera (2009: 93) señala que «Uno de los principales errores que comete un gobierno es comunicar la solución de un problema al decir que va a tomar una medida específica, sin haber investigado qué significa ese problema para la gente, incluso sin saber si el problema existe o no en la percepción popular», lo que remite a una de las premisas fundamentales de la comunicación política: la necesidad de analizar el contexto. Una campaña electoral siempre comienza con el análisis del entorno en que va a llevarse a cabo, así como del público al que va a dirigirse. Se trataría, como en cualquier campaña de comunicación, de analizar la situación de partida. De hecho, al estudiar las campañas electorales, suelen citarse cuatro fases, que a su vez se tomaron de los estudios sobre marketing: la fase de análisis (estudio del contexto y del público), la fase de planificación (objetivos de comunicación y elaboración del mensaje), la ejecución o puesta en marcha y la evaluación (Canel, 2006).

De manera similar, la campaña de comunicación de una política pública se iniciaría antes de la definición del problema, cuya complejidad se debe precisamente a su carácter de construcción social, lo que implica que no existe unanimidad entre los diferentes actores sociales con respecto a la formulación de los problemas públicos. Los problemas se formulan en un proceso de interacción entre diferentes actores, cada uno con distintos intereses y por tanto con diferentes visiones respecto de la cuestión objeto de debate. Aquel agente social que presente y haga ganadora su definición del problema, será normalmente el que decida con respecto a su solución. Por eso la comunicación de una política pública puede comenzar, por ejemplo, al tratar de suscitar el interés de los medios de comunicación por un problema (por una determinada definición de un problema).

En este sentido, Kingdon (1995) señaló la existencia de una serie de factores que puede facilitar el paso de un tema de la agenda pública a la agenda política, abriendo lo que llamó "ventanas de oportunidad" para la generación de políticas. Estos elementos favorecedores serían, en primer lugar, que el tema ya se encuentre en la agenda pública (es decir, que los medios ya presten atención al asunto); en segundo lugar, que se trate de una definición asumible para las autoridades públicas (porque se corresponda con alguna manera de hacer, o con los objetivos tipificados de una administración). Por último, es muy importante tener en cuenta la situación política (proximidad de unas elecciones, cambios en el Gobierno) pues lo previsible es que desde los partidos políticos se utilicen las distintas problemáticas para utilizarlas como distintivo de su propia posición ante sus adversarios. De hecho, la lucha partidista puede ser el desencadenante de la activación de ejes de discusión con los que se relacionan diversas temáticas. Por ello es tan importante tratar de hacer llegar a los medios la propia definición del problema.

En cuanto al segundo elemento favorecedor del paso de un tema de la agenda pública a la institucional, dado que la definición del problema constituirá el puente entre la agenda y la resolución, dicha definición debe ofrecer la posibilidad de que las medidas para solucionar el problema sean susceptibles de llevarse a cabo, es decir, que sean realizables (Dery, 1984). Por último, la lucha partidista ha de tenerse en cuenta en cualquier caso. Igual que ocurriría en una campaña electoral, antes de plantear la estrategia de la campaña deben estudiarse las propuestas del contrario o sus definiciones de los problemas, de la misma forma que debe tenerse en cuenta la situación política. Así, habrá problemas que ya se encuentren incluidos en la agenda pública y que conecten con las críticas de la oposición al Gobierno, por lo que desde ésta se insistirá en los mismos (además la opinión pública ya los identificará con el principal partido opositor). Por lo que se refiere al Gobierno, se tratará de destacar siempre los problemas por resolver que conecten con otros a los que ya se ha dado respuesta, o cuyas políticas se han percibido positivamente. [xxii]

En definitiva, podría decirse que lo que más facilita la incorporación de un problema a la agenda política como primer paso hacia la generación de una política concreta es la existencia de una visión tan compartida como sea posible sobre este problema, que incluya a los políticos, a los técnicos de la administración y a los ciudadanos. En la medida en que las divergencias entre las visiones de estos colectivos sean importantes, se dilatará este proceso. En otras palabras, podría decirse que es fácil que se inicie un proceso de elaboración de políticas públicas cuando la definición del problema a la cual responde es técnicamente factible, políticamente posible y socialmente aceptable. Esta última característica, el hecho de que la definición de un problema sea socialmente aceptable, se refiere a la necesidad de contextualización de la misma, tratando de incluir lo que se ha denominado "temas de valencia", valence issues (Nelson, 1978), o asuntos de gran carga afectiva que generan respuestas bastante unánimes.

En términos de comunicación política, el éxito será que la propia definición del problema pase a la agenda pública y se haga lo más compartida posible. Para ello se hace necesario, como en cualquier campaña electoral, el estudio del contexto, que en este caso se refiere a lo que Nöelle-Neumann (1978) llamó el clima de opinión en lo relativo a ese tema, esto es, las corrientes de opinión predominantes sobre dicho asunto.

La primera fase de una campaña electoral, la del análisis del contexto, incluye lo que se conoce como estudio DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas, oportunidades), [xxiii] para analizar los puntos fuertes y débiles propios y de los principales adversarios, de forma que el plan de comunicación permita anticiparse a las posibles movimientos estratégicos de los oponentes, ofreciendo la necesaria coherencia, pero también la suficiente

flexibilidad a lo largo de la campaña (Lugue, 1996: 186).

De manera similar, antes de iniciar una política pública es preciso un análisis semejante del clima de opinión con respecto a la problemática que será objeto del programa, pero también habrá que prestar atención a la percepción pública de las políticas relacionadas con dicha temática hasta el momento, así como de la imagen del Gobierno en lo relacionado con dichos temas hasta la fecha. Igualmente, habrán de revisarse las propuestas de la oposición relacionadas con dicho asunto y prever las críticas que pueda recibir la definición del problema propuesta, pues puede decirse, por ejemplo, que dicho asunto no constituye un problema, que se trata de una "cortina de humo" para ocultar otras cosas. Este tipo de reacciones deben estar previstas y tener preparada, por ejemplo, una batería de datos que pongan de manifiesto la importancia/urgencia del problema o, también, la preocupación de los ciudadanos con respecto al mismo. Este último punto, además, tiene la ventaja de transmitir la imagen de un Gobierno cercano a los ciudadanos, que está atento a sus demandas, lo que facilita la labor gubernamental, ya que, en general, la comunicación favorece un mejor gobierno (Noquera, 2009: 93).

La toma en consideración del clima de opinión es crucial para la comunicación de las políticas públicas. La explicación hay que buscarla en la transformación del contexto mediático y la consiguiente metamorfosis de la comunicación política, que sin embargo no significa que gracias a ésta pueda ejercerse una influencia directa sobre los ciudadanos. Antes al contrario, los individuos no cambian sus opiniones a raíz de las informaciones de los medios, [xxiv] que sin embargo sí pueden influir sobre la percepción del ambiente, transmitiendo lo fundamental sobre el clima de opinión con respecto a determinadas cuestiones. Por primera vez, las personas pueden percibir, gracias a los medios de comunicación, la distribución de opiniones con respecto a todo tipo de asuntos (Noëlle-Neumann, 1995). Y es precisamente la posibilidad de percibir el clima de opinión con respecto a determinados temas lo que hace posible que la influencia de la comunicación a través de los medios se produzca de forma indirecta, en el largo plazo. Como demostraron las teorías de los efectos mínimos, es tremendamente difícil modificar las predisposiciones políticas de los individuos, o lo que es lo mismo, es difícil que alguien modifique su opción de voto, pero no lo es tanto que cambie de opinión con respecto a un tema. Dejando a un lado el cambio de voto, pueden darse otras repercusiones sobre las corrientes de opinión: el efecto Bandwagon (sumarse a la opción que se percibe como ganadora); el efecto Underdog (sumarse a la que se percibe como perdedora) y la abstención (por exceso de confianza o por decepción).

Las campañas electorales pueden no generar cambios directos de voto a corto plazo. En cambio, las estrategias asociadas a la comunicación política pueden producir cambios indirectos que operen a largo plazo, facilitando futuras acciones. Las campañas de comunicación a medio y largo plazo pueden tener diferentes objetivos (Anduiza y Bosch, 2004: 243), como crear un clima político que posteriormente favorezca un cambio de voto, o construir la imagen de un candidato o candidatos que después pueda generar un cambio de voto, o resaltar unos acontecimientos frente a otros, de forma que los temas sobre los que se centra la campaña (o la política pública) sean favorables.

Por eso el clima de opinión no es relevante únicamente para el caso de las campañas electorales, sino que tiene importancia en cualquier otro tipo de campaña de comunicación, como las campañas sociales o las institucionales, y especialmente para el caso de las campañas de comunicación de las políticas públicas; ya que las estrategias de comunicación política pueden tener repercusiones a medio o largo plazo, tales como los cambios en la definición socialmente aceptada con respecto a un problema, que pueden ser determinantes a la hora de poner en marcha un programa de acción gubernamental. Así por ejemplo, si desde un partido se maneja una propuesta de reforma de la institución monárquica en España, puede ser fundamental conocer el clima de opinión con respecto a la Monarquía antes de plantear el debate social Monarquía/República, porque puede ser "más acorde con los tiempos" argumentar la no adecuación de la Monarquía con el sistema político desde el punto de vista de la legislación atávica (como el artículo 57, correspondiente al título II de la Constitución española de 1978, donde se establece la preferencia del hombre con respecto a la mujer en la sucesión al trono de España) o del gasto, o saber si el tema no forma parte de las preocupaciones de los ciudadanos.

La definición del problema se encuentra estrechamente ligada a la fase de formulación y legitimación de alternativas de acción, que supone la toma de decisiones de las autoridades públicas. Ello se debe a que la formulación del problema proporciona un lenguaje común, lo que permite apreciar un mismo abanico de alternativas posibles, condicionando las que se tomarán en consideración. Existen diferentes procedimientos para formular una posible solución o soluciones y llegar finalmente a una decisión, que proponen diferentes fórmulas para la elección de la política que se llevará a cabo. La decisión sobre la política que se desarrollará implica el análisis y decisión sobre cuál es la mejor entre las opciones que se construyeron. Cada uno de los métodos de toma de decisiones que se han propuesto o identificado desde el ámbito académico implica un modelo diferente de análisis, en el que se dará prioridad a cuestiones distintas. Así por ejemplo, desde el enfoque de la teoría de juegos se ha señalado que los jugadores participantes (los actores implicados en el proceso) actúan de forma racional para maximizar su interés. Según esta teoría, cada actor definirá su estrategia en función de las del resto de participantes (Tsebelis, 1990). Los modelos que parten de supuestos de racionalidad maximizadora se situarían en la perspectiva del Racionalismo, según la cual, la decisión vendría definida por la ordenación de preferencias, la información actualizada y objetiva sobre la realidad, una teoría o modelo causal, una elección que maximice los beneficios y minimice los costes y el aprendizaje a través de la incorporación de los costes de los errores. En este modelo de toma de decisiones se tendría en cuenta todas las alternativas, aplicando un único criterio (lo que favorecería la objetividad) y buscando la mejor solución posible, la óptima.

La distancia entre la realidad y la propuesta racionalista provocó que este enfoque recibiese diferentes críticas. Por ejemplo, March y Olsen (1983) desarrollaron su teoría del "cubo de basura"—garbage can— para explicar cómo se produce la toma de decisiones en las instituciones públicas, confiriendo gran importancia al azar, que puede propiciar la coincidencia en el tiempo de una solución y un problema. Aunque otros autores (Lagroye, 1993) señalan que esta teoría concede demasiada importancia al azar, subestimando la relevancia de la interacción entre actores, que a menudo llegan a fórmulas de consenso para la definición de los problemas, la teoría del cubo de basura acaba con la pretensión de racionalidad estricta del proceso de elaboración de las políticas públicas. En este sentido, uno de los aspectos que se ha criticado de los modelos que se basan en la

teoría de la elección racional es que a menudo los actores implicados en las políticas públicas no persiguen la opción óptima, sino una que resulte aceptable, aunque no se trate de la mejor posible. En realidad, difícilmente pueden darse las condiciones para la toma de decisiones exigidas por el modelo de racionalidad estricta, lo que remite al concepto de racionalidad limitada, de Herbert Simon (1945) que se refiere precisamente a que el resultado del proceso de la toma de decisión sea suficiente, satisfactorio, aceptable. Así, la racionalidad de las acciones de los actores sólo podrá interpretarse en función del contexto en que se enmarcan (instituciones, movimientos estratégicos de otros actores, marco legal). Charles E. Lindblom (1959; 1979) propuso un método alternativo de toma de decisiones para los escenarios en que no se dan las condiciones de racionalidad estricta: el método de comparaciones sucesivas limitadas, o Incrementalismo, [xxv] en el que se adoptan decisiones que parten de la situación anterior. Según este planteamiento, en caso de producirse errores o fracasos, los costes no serían tan elevados, siendo esta aceptación de las propias limitaciones el factor que aporta racionalidad. Además, el contexto de las democracias contemporáneas, caracterizado por el pluralismo (Dahl, 1971), hace prácticamente inviable la metodología propuesta por el Racionalismo, pues dificulta la interacción, la negociación y búsqueda del equilibrio, como consenso, entre los múltiples actores sociales. [xxvi] Ni que decir tiene que la propuesta incremental también recibió críticas, por el riesgo de no resolver los problemas, al tratarse de una perspectiva en cierto modo limitada por la consideración de la medidas anteriores, pues entiende la política como parte de una cadena de decisiones, que incluye los problemas que los programas anteriores hayan ocasionado o que hayan quedado sin resolver.

Frente a estos métodos para la toma de decisiones, también existe la "alternativa 0", la opción de no adoptar ninguna decisión, de no actuar, manteniendo el statu quo. Esta posibilidad no comporta una postura tan pasiva como podría pensarse, sino que se deriva de la definición del problema que se haya elaborado. En este sentido, si la formulación del problema no incluye la característica de urgencia, los poderes públicos pueden decidir, en un contexto concreto, que el problema no es prioritario, frente a otros que sí se ha definido como perentorios.

Un aspecto fundamental de la toma de decisiones, íntimamente relacionado con la comunicación y que no cambia, sea cual fuere el método utilizado, es el de la argumentación necesaria para justificar que se opte por una alternativa concreta de acción. No se trata de la comunicación de la decisión adoptada, sino de la deliberación previa, de la argumentación a favor de uno u otro curso de actuación, de la deliberación que desembocará en una decisión y que, por tanto, es parte fundamental del proceso decisorio (Majone, 1997: 36). Al estudiar cualquier procedimiento de toma de decisiones, pero especialmente si tiene un contenido político, debe hacerse una distinción entre dos aspectos: de un lado, los mecanismos que se utilizan para formular una solución y llegar a una decisión, y, de otro, los que la dotan de legitimidad. La visión tradicional sostenía que la comunicación tenía su importancia en lo referente a la legitimación de las decisiones adoptadas. Sin embargo, la argumentación y persuasión es clave también en los procesos anteriores, esto es, los que se siguen para llegar a una decisión. De hecho, la argumentación está completamente ligada a la toma de decisión, ya que la adopción de una resolución no es previa a la argumentación, sino que está basada, fundamentada en la argumentación. En democracia, las decisiones con implicaciones para la colectividad han de ser explicadas, argumentadas, de manera que se persuada al resto de actores (formaciones políticas, organizaciones ciudadanas, sectores profesionales concretos), que de seguro realizarán sus propios juicios sobre la cuestión, acordes con sus valores, que no necesariamente coincidirán con los de las instancias públicas. Por eso es preciso argumentar, en base a evidencias, con el objeto de lograr el suficiente consenso, por lo que la deliberación pública es central en la gestación de las políticas públicas (Majone, 1978; 1997; 40). Además, los procedimientos de toma de decisiones y las estrategias para dotarlas de legitimidad constituyen dos dimensiones tremendamente vinculadas, ya que la manera de encarar y solucionar un problema puede formar parte de las razones por las que la política propuesta resulte legítima.

En este sentido, y teniendo en cuenta que la comunicación está presente en todo el proceso resolutivo, cada uno de los métodos expuestos presenta diferentes posibilidades en lo tocante a la comunicación, tanto en lo relativo a la argumentación para la elección entre diferentes posibilidades de acción, como en lo referente a la legitimación de la decisión adoptada. El análisis de costes-beneficios, típico del Racionalismo, comporta connotaciones técnicas y de objetividad que influirán sobre la manera en que puede argumentarse la conveniencia de un determinado curso de actuación. No obstante, es evidente que se trata de un mecanismo de toma de decisiones de muy difícil aplicación, pues no es habitual contar con toda la información necesaria. Menos infrecuente es contar con la posibilidad de aplicar alguna de los componentes de este método.

La toma de decisiones basada en los presupuestos del Incrementalismo puede generar consenso entre diferentes actores, pero distanciarse, por ejemplo, de las promesas electorales de un partido. No obstante, en ocasiones el consenso en torno a determinados temas puede constituir, en sí mismo, un objetivo gubernamental, cuando se trate de cuestiones que se consideren estratégicas para el país, como por ejemplo, la política de educación (lo que dependerá de que se haya definido la educación como motor del desarrollo de un país, lo que influirá en la calificación del tema como prioritario). Si éste es el caso, es importante que se comunique, que se expliquen, argumentándolas, las razones que han llevado seguir ese método en concreto de toma de decisiones, tanto en el proceso de elaboración de la política, como en el de legitimación de la política diseñada (aunque, en puridad, el proceso de toma de decisiones también implica que cada actor legitime, frente al resto, su postura).

En cuanto a la decisión de no actuar, aunque la mayoría de las veces estas resoluciones pasan inadvertidas para los ciudadanos (pues las negociaciones se desarrollan en redes de actores de acceso restringido), las autoridades públicas también deben legitimar esta opción. En ocasiones puede resultar arduo (pues sectores contrarios pueden argumentar que se está ignorando uno o varios problemas sociales), pero, en función del contexto, puede defenderse que los programas del Gobierno deben centrarse en problemas más acuciantes (lo que puede evidenciarse fácilmente, de manera coherente con la definición de los problemas que se ha sostenido desde el Ejecutivo).

En cualquier caso, durante la fase de toma de decisiones no puede descuidarse la comunicación. Es importante transmitir por qué se adoptan unas resoluciones y no otras, o por qué no se adopta ninguna, en una cuestión dada. No hay mejor garantía de éxito para una política que el consenso en torno a los potenciales beneficios que

puede representar para la sociedad. Tanto desde un punto de vista instrumental (asegurar, en la medida de lo posible, resultados positivos), [xxviii] como porque además, gracias a la comunicación, puede implicarse a la ciudadanía en un proyecto político, y por ende, acercarla a sus instituciones (Moreno, 2010), la comunicación del proceso de toma de decisiones, así como la pública legitimación de las alternativas de acción es clave para el desarrollo de las políticas públicas.

2.2 La implementación de las políticas y el riesgo de communication gap

La ejecución de las políticas públicas o implementación no propició muchos estudios cuando surgió el Análisis de Políticas Públicas (en la década de 1950), pues se confería el máximo protagonismo a la toma de decisiones, dándose por supuesto que posteriormente el aparato administrativo haría el resto (Aquilar Villanueva, 1993b). Se creía que la implementación se seguía de forma natural, bajo el supuesto de una Administración Pública neutral, sin intereses, profesional, y de una sociedad relativamente pasiva, que sólo cobraba cierto protagonismo en el momento de la elección de sus representantes. [xxviii] Esta visión mecánica de la puesta en marcha de las políticas retrasó el estudio académico de la implementación hasta finales de la década de 1960, momento en que comienza a interpretarse que los fracasos en la consecución de los objetivos propuestos en los programas gubernamentales pueden estar relacionados con la forma en que se llevan a cabo. De hecho, se comienza a hablar de la "brecha de la implementación" (implementation gap), que no era sino la brecha entre los objetivos y los resultados, por lo que los estudios sobre el tema se dirigirán tanto a buscar explicaciones sobre los fallos en las políticas, como a intentar buscar soluciones que incrementen su eficacia. En un primer momento el interés se centrará en los actores de todo tipo, con intereses y objetivos concretos respecto a la implementación de la política, que entran en escena, negociando e intercambiando recursos en la implementación de una programa público. Algunos autores harán hincapié en la necesidad de una buena gerencia de la cooperación entre los diferentes actores (Wildavsky y Pressnam, 1984), mientras que otros (Bardach, 1997) enfatizarán la importancia de prever los escenarios en que va a desarrollarse una política, conocer a los actores y anticipar sus estrategias, buscando personas capaces de arbitrar esos movimientos.

En la década de 1980 aparece una segunda generación de estudios que va a cuestionar a la primera por mantener una idea burocrática, vertical, jerárquica de la Administración, que llamaron top-down. Para esta perspectiva, los problemas de la prestación social se daban en la última línea del proceso, descubriéndose así la importancia de las agencias locales, del prestador del servicio (de sus condiciones de trabajo, remuneración, medios con que cuenta, presión a que está sometido). Por ello propondrán el rediseño de la implementación de abajo a arriba, bottom-up, o diseño a partir de las exigencias de prestación del servicio. A partir de este momento, aparece la distinción entre implementación programada (desde las instancias superiores de la Administración) y adaptativa, que seguiría el programa en la medida de lo posible, a través de una serie de adaptaciones operativas entre los objetivos y métodos inicialmente propuestos y el contexto en que habían de ponerse en práctica (Berman, 1980). [xxix] Cada uno de estos enfoques implica un tipo de comunicación, que puede estar más centrada en los criterios que han guiado la programación y el diseño de las actuaciones (por ejemplo si para ello se ha buscado y contado con la colaboración de los diferentes colectivos implicados y conocedores de la cuestión desde diferentes perspectivas), para el caso de la implementación programada, o bien en las infraestructuras, recursos humanos (y formación de los mismos) o herramientas ligadas, por ejemplo, al desarrollo de la Administración electrónica, que faciliten la labor de las agencias locales, en el caso de la implementación adaptativa.

La comunicación de la implementación de las políticas públicas es fundamental para la legitimación de la actuación qubernamental. La razón hay que buscarla en el hecho de que los programas gubernamentales tardan un tiempo en producir resultados y, en dicho intervalo, es necesario comunicar las acciones que se están desarrollando. En otras palabras, no debe producirse una ruptura en el proceso de comunicación de la política, un vacío de comunicación o communication gap, que pueda ser interpretado como una discontinuidad en la política pública de que se trate. La información sobre las políticas que se están llevando a cabo, y no sólo sobre los resultados que éstas producen, es importante para mantener el vínculo con la ciudadanía, en el sentido de trasladar la idea de que se está tratando de dar respuesta a diferentes demandas sociales. Ello no sólo por lo positivo de semejante tipo de comunicación para el gobierno, lo que sin duda facilitará su labor a la hora de desarrollar el programa de que se trate, sino porque la comunicación de las acciones que se estén implementando puede fomentar la información acerca de diferentes cuestiones de índole social o política e incluso el desarrollo de competencias de los ciudadanos en diferentes ámbitos que a su vez potencien la participación en el sistema político (por ejemplo, a través de la participación en actividades como los programas de formación). Creemos, como los autores que apoyan la teoría del círculo virtuoso (Norris, 2001), que la comunicación pude tener un efecto positivo sobre las actitudes políticas de los ciudadanos, sobre las actitudes hacia el sistema político. Es decir, la comunicación puede contribuir a acercar a los ciudadanos hacia el sistema político, puede favorecer la legitimación del sistema político en su conjunto (Moreno, 2010). Sin embargo, si no se le presta la debida atención, puede darse el caso opuesto, esto es, que se descuide la comunicación y los ciudadanos no conozcan los programas que se están llevando a cabo, los objetivos de los mismos, las razones que llevaron a ponerlos en marcha. La implementación constituye el momento del desarrollo de las políticas públicas en que existe un mayor riesgo de vacío de comunicación (a excepción de las campañas de sensibilización de diversa índole que se llevan a cabo en los medios de comunicación), ya que, al no tratarse de la deliberación en torno a la definición del problema, o sobre las decisiones adoptadas, puede darse con facilidad el supuesto en que la puesta en marcha de la política se lleve a cabo a la espera de resultados que comunicar. Este tipo de actuación no sólo es un error en términos estrictamente utilitarios, sino que además se pierde una oportunidad de favorecer el acercamiento entre representantes y representados. Las características de los sistemas políticos actuales, con los cambios que se han descrito, hacen que un planteamiento de semejantes características sea, no sólo ineficiente, sino anacrónico, en el sentido de que la rendición de cuentas, en nuestras sociedades, no debe darse exclusivamente al analizar los resultados de las políticas públicas, sino a lo largo de todo su desarrollo. Es preciso hacer partícipes a los diferentes actores sociales de los programas de acción gubernamental, haciéndoles llegar la información, solicitando su implicación e incluso su colaboración.

En cuanto a la fase de análisis de los efectos, consecuencias e impactos de una política pública, a grandes rasgos pueden distinguirse dos tipos de evaluación: en primer lugar, la evaluación destinada a determinar y medir los resultados o el grado de cumplimiento de los objetivos fijados; en segundo término, el análisis dirigido a determinar y medir las consecuencias de las políticas en la realidad social. El segundo tipo de evaluación es el más conectado con la comunicación de las políticas públicas.

Los programas de actuación gubernamental se evalúan en primer lugar para proporcionar más y mejor información a las instituciones que los llevan a cabo, con el objetivo de mejorar su labor. En este sentido, la evaluación puede considerarse como un proceso de aprendizaje, pues se evalúa para aprender de los resultados de las políticas.

Para evaluar un programa gubernamental, hay que analizar y decidir qué evaluar, es decir, definir cuáles van a ser las unidades de evaluación. Si se considera que la evaluación determinará si se continúa o no con una política dada, por éxito o por fracaso (y en caso de continuar, si se hace con modificaciones o sin ellas), es claro que, en general, no hay evaluación desinteresada. Evaluar significa asignar valor a algo. En la evaluación de las políticas públicas se trata también, por tanto, de llegar a un juicio de valor, pero a través de procedimientos sistemáticos.

No cabe duda de que la comunicación de los resultados de la evaluación de las políticas pública es de gran importancia en lo que a la legitimación del quehacer gubernamental se refiere. Es claro que si un programa gubernamental ha resultado un éxito, sus resultados constituyen una excelente publicidad para el Gobierno. Sin embargo, si los resultados obtenidos han sido mediocres, puede no concedérseles demasiada visibilidad, o explicarse en función de un sinfín de condicionantes, que sin embargo no obviarán el hecho de que se ha estado trabajando para solucionar un problema social. Además, aunque las consecuencias no sean las esperadas, puede generarse mucha publicidad positiva gracias a la comunicación de las fases previas, lo que es relevante no sólo porque facilitará la labor del Ejecutivo, sino porque permitirá explicar los resultados posteriores, sean cuales fueren.

Conclusiones: una campaña de comunicación para cada política

La comunicación es consustancial a la política (Majone, 1997; Riorda, 2006:35) y desde luego es inseparable de las políticas públicas. Las campañas electorales constituyen el momento privilegiado de la comunicación política, y por tanto han sido la punta de lanza en la transformación de la comunicación, en la adaptación de la política al nuevo entorno caracterizado por los nuevos medios y los tremendos desarrollos en las tecnologías de la información y la comunicación. Los mismos principios de comunicación estratégica que guían las campañas electorales, serán aplicables en el ámbito de la comunicación gubernamental, y, en concreto, a la comunicación de las políticas públicas.

El objetivo de la comunicación de los programas gubernamentales será la legitimación de la propia definición del problema, ligándola a la opción de solución que se haya adoptado, es decir, deberá crear consenso y apoyo en torno a su visión del problema y de la solución, y mantenerlo. En este sentido, será importante que las medidas que se pongan en práctica sean visibles, esto es, que los medios les dediquen espacio, de manera que los ciudadanos las conozcan. Para ello, será necesario tener en cuenta las mismas cuestiones que a la hora de desarrollar una campaña electoral. Es decir, será preciso elaborar un plan general de comunicación en que se integren las estrategias de comunicación ligadas a cada una de las políticas públicas que se pongan en marcha, de forma que pueda coordinarse la comunicación de los diferentes programas, transmitiéndose un mensaje unificado y claro, consistente con el proyecto político de la formación política en el Gobierno.

Cada política pública ha de seguir un plan de comunicación, [xxx] con la suficiente planificación para mantener cierto grado de flexibilidad. El primer paso será el estudio del contexto, con especial atención al clima político relacionado con el asunto de que se trate. También deben estudiarse otras definiciones de la problemática, así como las medidas que se diseñaron a partir de las mismas o que podrían haberse elaborado, con el objeto de poder argumentar acerca de los beneficios de la formulación que se esté proponiendo. La planificación de la comunicación también puede facilitar el desarrollo de las políticas si se da la circunstancia de que sea necesario redefinir el problema incluyendo nuevas variables que antes no existían o no se consideraban prioritarias.

Para llevar a la práctica el plan de comunicación, el Gobierno tiene a su disposición multitud de medios, que exceden el objetivo de este trabajo. En lo que atañe a las políticas públicas, baste decir que las autoridades tienen la capacidad, en primer lugar, de trasladar información a los medios de comunicación sobre las medidas que se van a desarrollar. Para ello, se tomarán en consideración los aspectos a los que los medios prestan más atención, esto es, lo que consideran "noticiable". También será importante todo lo relacionado con la teoría de agenda setting (McCombs y Shaw, 1972; McCombs y Evatt, 1995). Así por ejemplo, el Gobierno puede comenzar por desarrollar políticas públicas sobre aspectos que estime prioritarios y que coincidan con los temas a los que dedican más cobertura los medios de comunicación en el momento de que se trate, o que estén centradas en temas relacionados con los que concentran la cobertura mediática. Dichas medidas pueden incluir, además, cuestiones que, según las encuestas, constituyan las principales preocupaciones de amplios sectores de la población.

Se genera así una suerte de círculo publicitario que puede generar resultados idóneos para la legitimación de los programas públicos. Considérese el caso de una política para reducir los accidentes de tráfico. En primer lugar los medios cubrirán la noticia de que el Gobierno va a poner en marcha la medida. Se explicarán los principios inspiradores de las campañas y los programas de actuación, así como el making of de los spots, o qué colectivos se han implicados en su diseño y realización. Paralelamente o a continuación se llevará a cabo la campaña en sí (se retransmitirán los spots en televisión y diferentes plataformas de internet, se emitirán las cuñas de radio y se desarrollarán las campañas en prensa). Y finalmente se podrán publicitar los resultados (Moreno y Parra, 2012; Moreno, 2012). Se pone así de manifiesto la importancia del feedback continuo en las tremendamente mediatizadas sociedades actuales y la importancia de la comunicación para mantenerlo.

En una sociedad red (Castells, 2002), en una aldea global (McLuhan, 1962), el quehacer político no puede

desarrollarse de espaldas a los representados. La comunicación ofrece la posibilidad de integrar a la ciudadanía en el proceso. No se trata, por tanto, de utilizar la comunicación con fines de manipulación, sino de acercar la acción gubernamental a la ciudadanía, de ofrecer nuevos cauces de participación en el sistema político (Graglia, 2012: 181). Según Majone (1997: 42) «En nuestros días se considera a menudo la persuasión como un uso meramente "racionalizador" o aún deshonesto de los argumentos; es propaganda, layado de cerebro, manipulación de la opinión pública. En efecto, la persuasión puede usarse de esas formas. Pero en el debate libre la persuasión es un intercambio bilateral, un método de aprendizaje mutuo mediante el discurso». Ni que decir tiene que la tentación de publicitar los programas de acción gubernamental como si de una campaña electoral se tratase puede ser importante, pero que exista el paralelismo entre las técnicas y la organización de las campañas electorales y la comunicación de las políticas públicas, no significa que también se produzca entre el planteamiento sustantivo de uno y otro tipo de comunicación. En este artículo se ha puesto el énfasis en la similitud de las técnicas de comunicación política que pueden ayudar a comunicar las políticas y las que se han desarrollado en las campañas electorales. Sin embargo, la finalidad de la comunicación de las políticas públicas no debe ser similar al de una campaña electoral. Al comunicar programas públicos el propósito no es maximizar los resultados electorales, sino integrar a la opinión pública en el proceso de las políticas públicas, que por ello son públicas, pues deben asumir la diversidad de los actores implicados en el desarrollo de las medidas gubernamentales en las democracias contemporáneas. Lo "público" se refiere también a la gestión de los asuntos de interés general, así como a la necesaria transparencia de la labor gubernamental en lo relacionado con dichas cuestiones (Aquilar Villanueva, 1992: 32).

Por otra parte, la comunicación, como elemento permanente en el desarrollo de las políticas públicas, puede aportar calidad a las mismas, dado que no sólo ofrece la posibilidad de legitimación del quehacer gubernamental, sino que también permite fomentar la transparencia y, por tanto, que se produzcan las condiciones para la accountability (Graglia, 2005: 127). Al darse una mayor transparencia y feedback continuo, ha de intensificarse el trabajo para racionalizar, para dotar de eficacia y eficiencia a los programas públicos. Por tanto, el desarrollo y estudio de la comunicación de las políticas públicas conecta con el origen de los estudios sobre las políticas públicas, que perseguían el aumento de la eficacia y eficiencia de los programas gubernamentales.

La comunicación traspasa todas las etapas de las políticas públicas. Ha dejado de constituir un aspecto opcional, sino que va a condicionar cómo se perciben socialmente los programas públicos, lo que en la actualidad es determinante para el resultado. Las políticas públicas son el elemento básico de la legitimación del quehacer político, y ya no puede darse dicha legitimación sin comunicación.

Volver

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. (1992), Editor y "Estudio introductorio", El estudio de las políticas públicas, México: Porrúa.

Aguilar Villanueva, Luis F. (1992b), Editor y "Estudio introductorio", La hechura de las políticas, México: Porrúa.

Aguilar Villanueva, Luis F. (1993), Editor y "Estudio introductorio", Problemas públicos y agenda de gobierno, México: Porrúa.

Aguilar Villanueva, Luis F. (1993b), Editor y "Estudio introductorio", La implementación de las políticas, México: Porrúa.

Allison, G. T. (1969) "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis", American Political Science Review, 3: 689-718.

Allison, G. T. (1971) Essence of Decision, Boston: Little, Brown.

Anduiza, E. y A. Bosch (2004) Comportamiento político y electoral, Barcelona: Ariel.

Bardach, E. (1997) The implementation game: what happens after a bill becomes a law, Cambridge, Massachusetts, London, England: MIT Press.

Barzelay, Michael (1998) Atravesando la burocracia: una perspectiva de la administración pública, México: FCE.

Berger, P. L. y T. Luckmann (1966) The social construction of reality. A treatise in the sociology of knowledge, Nueva York: Anchor Books-Doubleday.

Berman, P. (1980) "Thinking about Programmed and Adaptative Implementation: Matching Strategies to Situations", en Ingram, Helen M. y Dean E. Mann (eds.) Why Policies Succeed or Fail, Beverly Hills: Sage.

Blumenthal, S. (1980) The Permanent Campaign: Inside the World of Elite Political Operatives, Boston: Beacon.

Campbell, A., Converse, P., Miller, W. E. y D. E. Stokes (1960) The American Voter, Nueva York: Wiley.

Canel, Ma José (2006) Comunicación política: una guía para su estudio y práctica, Madrid: Tecnos.

Castells, Manuel (2002) La Era de la Información. Vol. I: La Sociedad Red, México, D. F.: Siglo XXI.

Dahl, Robert A. (1971) Poliarchy. Participation and Opposition, New Haven y Londres: Yale University Press.

Dalton, Russell J. y Martin P. Wattenberg (eds.) (2001) Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies, Oxford: Oxford University Press.

Davis, D. K. y Baron, S. J. (1981) "A History of Our Understanding of Mass Communication", en Davis, D. K. y Baron, S. J. (eds.), Mass Communication and Everyday Life: A Perspective on Theory and Effects, Belmont:

Wadsworth Publishing, pp. 19-52.

DeLeon, P. (1997), "Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier", Gestión y Política Pública, VI (1): 5-17.

Dery, David (1984) Problem Definition in Policy Analysis, University Press of Kansas, USA.

Easton, David (1953) The Political System, Nueva York: Alfred A. Knopf, Inc.

Edelman, Murray (2002) La construcción del espectáculo político, Buenos Aires: Manantial.

Elizalde, Luciano, Damián Fernández Pedemonte y Mario Riorda (2006) La construcción del consenso. Gestión de la comunicación gubernamental, Córdoba: EDUCC, Universidad Austral, La Crujía.

Graglia, Emilio (2005) Diseño y gestión de Políticas Públicas. Hacia un modelo relacional, Córdoba: EDUCC.

Graglia, J. Emilio (2012) En la búsqueda del bien común: manual de políticas públicas, Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.

Grau, Mireia (2002): "El estudio de las políticas públicas: enfoques y metodologías de análisis" en Grau, M. y Mateos, Araceli (eds.), Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos. Valencia: Tirant lo blanch.

Hogwood, Brian W. y Lewis A. Gunn (1984), Policy Analysis for the Real World, Oxford University Press.

Iyengar, S. (1991) Is Anyone Responsible? How Television Frames Political Issues, Chicago: University of Chicago Press.

Iyengar, S. y D. Kinder (1987) News That Matters, Chicago: University of Chicago Press.

Johnson-Cartee, Karen S. y Gary A. Copeland (1997) Inside Political Campaigns: Theory and Practice, Westport: Praeger.

Izurieta, Roberto, Christopher Arterton y Rubén M. Perina (comp.) (2009) Estrategias de comunicación para gobiernos, Buenos Aires: La Crujía.

Kingdon, John W. (1995) Agendas, Alternatives and Publics Policies, Nueva York: Longman.

Lagroye, Jacques (1993) "Las políticas públicas", en: Lagroye, J., Sociología Política, Buenos Aires: FCE.

Lasswell, Harold D. (1956) The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis, College Park, MD: University of Maryland Press.

Lasswell, Harold D. (1971) A Pre-View of Policy Science, Nueva York: Atherton Press.

Lazarsfeld, P. F., Berelson, B. y H. Gaudet (1944) The People's Choice: How the Voter Makes Up His Mind in a Presidential Campaign, Nueva York: Columbia University Press.

Lindblom, Charles E. (1959) "The Science of Muddling Trough" en Public Administration Review 19: 3417-336.

Lindblom, Charles E. (1979): "Still Muddling, Not Yet Through", Public Administration Review, 39.

Lindblom, Charles (1991) El proceso de elaboración de políticas públicas, México: Miguel Ángel Porrúa.

Luque, Teodoro (1996) Marketing político. Un análisis del intercambio político, Barcelona: Ariel.

Majone, Giandomenico (1978) "The Uses of Policy Analysis" en The Future and the Past: Essays on Programs, Nueva York: Russell Sage Foundation.

Majone, Giandomenico (1997) Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas, México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

March, James G. y Johan P. Olsen (1983) "Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government", The American Political Science Review, 77 (2): 285-287.

McCombs, M. y D. L. Shaw (1972) "The Agenda-Setting Function of the Mass Media", Public Opinion Quarterly, 36: 176-87.

McCombs, M. y D. Evatt (1995) "Los temas y los aspectos: explorando una nueva dimensión de la agenda setting", Comunicación y Sociedad, VIII: 7-32.

McLuhan, Marshall (1962) The Gutenberg Galaxy: The Making of Typographic Man, Toronto: University of Toronto Press.

Méndez Lago, Mónica (2000) La estrategia organizativa del Partido Socialista Obrero Español (1975-1996), Madrid: CIS.

Moreno, Cristina (2003) "Tratamiento mediático del liderazgo en las elecciones generales de marzo de 2000", en Ismael Crespo (dir.) Las campañas electorales y sus efectos en la decisión del voto. La campaña electoral de 2000: partidos, medios de comunicación y electores, Vol. II, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 351-390.

Moreno, Cristina (2010) "El efecto de la campaña para las elecciones generales españolas de 2008 sobre la información política y la participación electoral de los votantes: ¿se puede hablar de una función de legitimación de las campañas electorales?", Revista Española de Ciencia Política, 24: 53-82.

Moreno, Cristina y Francisco Parra (2012) "Public Policy Communication: the Case of Gender Policy in Spain", ponencia presentada en el IV Congreso de la Asociación Portuguesa de Ciencia Política, Lisboa, 1-3 de marzo de 2012.

Moreno, Cristina (2012) "Comunicación de políticas públicas: el caso de la política de inmigración en España", ponencia presentada en el III Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Fundación Ortega-Marañón, Madrid, 27-28 de septiembre de 2012.

Nelson, Bárbara J. (1978) "La formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños", en Aguilar Villanueva (1993) Problemas públicos y agenda de gobierno, México: Porrúa, pp. 105-140.

Newman, Bruce I., (ed.) (1999) Handbook of Political Marketing, Thousand Oaks; Londres; New Delhi: Sage.

Nimmo, D. (1999) "The Permanent Campaign: Marketing as a Governing Tool", en Newman, Bruce I. (ed.), Handbook of Political Marketing, Thousand Oaks; Londres; New Delhi: Sage, pp. 73-86.

Noëlle-Neumann, Elisabeth (1973) "Return to the Concept of Powerful Mass Media", Studies of Broadcasting, 9: 67-112.

Noëlle-Neumann, Elisabeth (1978) "El doble clima de opinión: la influencia de la televisión en una campaña electoral", Revista Española de Investigaciones Sociológicas, 4: 64-101.

Noëlle-Neumann, Elisabeth (1995) La Espiral Del Silencio. Opinión Pública: Nuestra Piel Social, Barcelona: Paidós.

Noguera, Felipe (2009) "La campaña permanente", en Izurieta, Roberto, Christopher Arterton y Rubén M. Perina (comp.), Estrategias de comunicación para gobiernos, Buenos Aires: La Crujía, pp. 77-101.

Norris, P., 2001. "¿Un círculo virtuoso? El impacto de las comunicaciones políticas en las democracias post-industriales", Revista Española de Ciencia Política, 4: 7-33.

Norris, P. (2002) "Campaign Communications", en LeDuc, Lawrence, Richard G. Niemi y P. Norris, (eds.) Comparing Democracies 2: New Challenges in the Study of Elections and Voting, Londres; Thousand Oaks, CA; New Delhi: Sage, pp. 127-147.

Ornstein, N., y T. Mann (comps.) (2000) The Permanent Campaign and its future, Washington D.C.: American Enterprise Institute and The Brooking Institution.

Pallarès, Francesc (1988) "Las políticas públicas: el sistema político en acción", Revista de Estudios Políticos, 62: 141-162.

Rico Camps, Guillem (2002) Candidatos y electores: La popularidad de los líderes políticos y su impacto en el comportamiento electoral, Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.

Rico Camps, Guillem (2009), Líderes políticos, opinión pública y comportamiento electoral en España, Madrid: CIS.

Riorda, Mario (2006) "Hacia un modelo de comunicación gubernamental para el consenso", en Elizalde, Luciano, Damián Fernández Pedemonte y Mario Riorda (2006) La construcción del consenso. Gestión de la comunicación gubernamental, Córdoba: EDUCC, Universidad Austral, La Crujía, pp. 17-142.

Sabatier, Paul A. (1991). "Towards Better Theories of the Policy Process", Political Services & Politics, 24 (2): 147-56.

Sabatier, Paul A. (1993). "Policy Change Over a Decade or More", en Paul A. Sabatier y Hank C. Jenkins-Smith (eds.) Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach, Boulder: Westview Press.

Scammell, M. R. (1999) "Political Marketing: Lessons for Political Science", Political Studies, XLVII: 718-739.

Schumpeter, Joseph (1942), Capitalismo, socialismo y democracia, Barcelona: Orbis (1983).

Simon, Herbert A. (1945), The Administrative Behavior, Nueva York: Free Press.

Subirats, Joan (1989) Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración, Madrid: INAP.

Swanson, D. L. y P. Mancini (eds.) (1996) Politics, Media and Modern Democracy: An International Study of Innovations in Electoral Campaigning and Their Consequences, Westport, Conn.: Praeger.

Thurber, James A., Candice J. Nelson y David A. Dulio (eds.) (2000) Crowded Airwaves: Campaign Advertising in Elections, Washington, D. C.: The Brookings Institution.

Wildavsky, A. y J. L. Pressman (1984) Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland, Berkley: University of California Press.

Volver

NOTAS

- [i] Véase Izurieta, Arterton y Perina (2009), o Elizalde, Fernández Pedemonte y Riorda (2006).
- [ii] El otro es el rendimiento, síntesis de la eficacia más la eficiencia, que fue precisamente el motivo de los primeros estudios sobre políticas públicas (Aguilar Villanueva, 1992: 46).
- [iii] Para el análisis de la comunicación de dos políticas públicas concretas en España véase Moreno y Parra (2012) o Moreno (2012).

[iv] Lo que explica el nombre de las teorías "de la aguja hipodérmica", que defendían que los medios de comunicación podían "inyectar sus mensajes" a la audiencia (Davis y Baron, 1981).

[v] Paralelamente, diversas investigaciones defendieron la idea del debilitamiento de los cleavages que tradicionalmente explicaban el voto en las democracias contemporáneas, lo que se producía a través de un proceso de "desalineamiento" (party dealighment) con respecto a los partidos políticos, restando importancia a los factores de naturaleza estructural que podían influir sobre el comportamiento electoral (Dalton y Wattenberg, 2002).

[vi] Noëlle-Neumann (1973) argumentó que las teorías de los efectos limitados estaban basadas en investigaciones llevadas a cabo antes de que la televisión llegara a ser una influencia dominante y omnipresente en la vida de las personas, lo que hacía necesario un replanteamiento de los efectos de la comunicación a través de los medios, especialmente a través de la televisión.

[vii] Ubicuidad significa que los mensajes transmitidos a través de los medios parecen estar en todas partes; la consonancia quiere decir que los mensajes de los informativos de los medios suministran una imagen similar del mundo y la acumulación indica la repetición de mensajes equivalentes durante un período prolongado.

[viii] Este término remite al hecho de que las características de las campañas electorales modernas confieren a los candidatos gran protagonismo mediático, por lo que la valoración que les atribuyen los ciudadanos es importante (en el ámbito anglosajón se habla de "popularidad"). Además, por la complejidad del contexto actual, los atributos que se valoran positivamente en un candidato están en constante transformación, de manera que es factible asociar las cualidades de un líder en concreto con las que el contexto o los nuevos valores demandan (Moreno, 2003).

[ix] La profesionalización alude a que el conjunto de actividades propias de las campañas lo lleven a cabo profesionales, en lugar de afiliados de los partidos (Méndez Lago, 2000: 292).

[x] Este fenómeno remite a la adopción que se está dando, en democracias de diferentes zonas del mundo, de métodos y prácticas de campaña desarrollados en primera instancia en los Estados Unidos (Swanson y Mancini, 1996: 4).

[xi] Esta expresión se refiere a la gestión de la información, especialmente a las estrategias para tratar de ejercer influencia sobre los temas que aparecen en los medios. El proceso puede resumirse como sigue: Los partidos políticos tienen en cuenta el orden de prioridad de temas establecido por los medios, lo que influye en la preparación de sus campañas. Por otra parte, los partidos tratan de influir sobre la agenda de los medios, tratando de presentar determinados eventos como actividades dignas de recibir cobertura informativa, o tratando de llamar la atención sobre determinados problemas que les resulta más conveniente que aparezcan en los medios.

[xii] Este término alude a la investigación acerca de los grupos de votantes que constituirán el objetivo de la campaña del partido.

[xiii] Esta expresión remite al estudio de la imagen del candidato y cómo pueden resaltarse sus características positivas, tratando de minimizar las características desfavorables.

[xiv] Bill Clinton no dejó de hacer campaña durante las dos legislaturas de su mandato, sino que mantuvo su organización de campaña, que instaló en la Casa Blanca en una war room desde la que controlar sus actividades estratégicas que facilitaban la presentación de sus programas al electorado.

[xv] En palabras de Majone (1997: 41): «en un sistema de gobierno que se guía por la deliberación pública, el análisis –aún el análisis profesional— tiene menos que ver con las técnicas formales de solución de problemas que con el proceso de argumentación.»

[xvi] Diversos autores completaron el esquema inicial del ciclo de las políticas de Lasswell; véase por ejemplo Kingdon (1984), Hogwood y Gunn (1984), Pallarès (1988), Grau (2002).

[xvii] Para Lindblom (1991: 12) las políticas públicas son el resultado de una red compleja de fuerzas sin principio ni fin, lo que explica que en muchos casos no se trate de una secuencia ordenada, antes al contrario, dos etapas del ciclo de una política pueden darse simultáneamente, el orden de las etapas puede no ser el esperado, o dificultades en una fase pueden requerir volver a una etapa supuestamente previa, como por ejemplo, a la redefinición de ciertos aspectos del problema.

[xviii] Para una revisión de bibliografía fundamental en materia de políticas públicas se puede consultar las cuatro antologías de Luis F. Aguilar Villanueva (1992, 1992b, 1993, 1993b).

[xix] De hecho, diferentes actores (formaciones políticas, grupos de interés, Organizaciones No Gubernamentales, asociaciones ciudadanas, medios de comunicación), tendrán distintas formulaciones de problema para una misma temática dada.

[xx] Sin embargo, tal y como mencionábamos en referencia al esquema secuencial de las políticas públicas, aunque se trata de una metodología que puede clarificar el análisis, es preciso recordar que el desarrollo de las políticas no responde a una secuencia ordenada. En el caso de la definición del problema, aunque se tome como punto de partida del ciclo de las políticas, es probable que reaparezca posteriormente en la implementación de la política de que se trate, si se hace necesaria la redefinición del problema.

[xxi] Edelman (2002) lleva más lejos la teoría de la construcción social de la realidad al argumentar que el conjunto de la realidad política que conocemos y la información a la que accedemos gracias a los medios de comunicación es una construcción. Las informaciones a que accedemos a través de los medios evocan un espectáculo que no es sino una interpretación, en lugar de un conjunto de hechos dados.

[xxii] Así por ejemplo, en el caso del PSOE en la campaña para las elecciones generales de 2011, se insistía en las

rtegegenet eartigr...Te con untain de pil tim publim y le convetazio de can pin

políticas públicas relacionadas con políticas sociales que el Gobierno había llevado a cabo, dado que se sabía que se identificaba al PSOE positivamente con políticas sociales, mientras que se evitaba hablar de "recortes".

[xxiii]SWOT en la bibliografía anglosajona (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats).

[xxiv] Toda la corriente llamada "de los efectos mínimos" de las campañas electorales sustenta esta afirmación, pero tampoco las teorías que surgieron como respuesta al desarrollo de los medios defienden efectos directos de los contenidos de los medios, sino indirectos.

[xxv] Para profundizar en el debate entre Racionalismo e Incrementalismo véase el "Estudio introductorio" de Aguilar Villanueva (1992b: 42-56).

[xxvi] El hecho de que estos actores a menudo ostenten cuotas de poder no muy diferentes, provoca que la toma de decisiones se convierta en una serie de negociaciones que, como hemos dicho, adoptan una dinámica consensual (de manera que cada actor persigue no renunciar a ninguna de sus ventajas, ganando alguna otra). Este tipo de decisiones suele generar políticas de signo reactivo, que, en lugar de anticiparse a los problemas, les dan respuesta cuando aparece una demanda social en ese sentido. De manera similar, la definición del problema que se acaba formando acostumbra a ser muy conservadora, de acuerdo con visiones tradicionales que resulten fácilmente asimilables para amplios sectores de la población.

[xxvii] Vinculando, en cierto término, a los diferentes actores sociales en el diseño de las diferentes alternativas de actuación.

[xxviii] Según los supuestos de la teoría elitista de la democracia (Schumpeter, 1942).

[xxix] Véase también Subirats (1989) y Barzelay (1998), que propone para la Administración Pública un enfoque organizacional de "gobierno orientado al cliente", aplicando principios propios del sector privado, como la rendición de cuentas y la orientación por resultados.

[xxx] El plan de comunicación recogerá los objetivos, destinatarios, recursos necesarios, estrategias, y acciones de comunicación que se desarrollarán, además de la posterior evaluación de la comunicación que se haya desarrollado.

Volver

Resumen:

Este artículo tiene por objeto el análisis de la relación entre la comunicación de las políticas públicas y la comunicación de las campañas electorales. Para ello, se parte del desarrollo y transformación de la comunicación política, particularmente en el ámbito de las campañas electorales, incidiendo en la influencia de estos cambios sobre los diferentes aspectos de la comunicación de las políticas públicas.

Palabras clave:

Políticas públicas, comunicación política, campañas electorales, comunicación gubernamental.

Abstract:

In this article we aim to analyze the relationship between public policy communications and election campaigns communication. For that purpose, the development and transformation of political communication are studied, particularly in the field of election campaigns, focusing on the influence of these changes on the different aspects of public policy communication.

Keywords:

Public policy, political communication, electoral campaigns, government communication.

Fecha de recepción: 11/04/2012

Fecha de aceptación: 30/08/2012

Volver

Imprimir

Circunstancia. Año X - Nº 29 - Septiembre 2012

Artículos

CEREBROS EN EL EXTRANJERO COMO PROMOTORES DE INNOVACIÓN Y REFORMA INSTITUCIONAL EN SUS PAÍSES DE ORIGEN.

Juan Enrique Gutiérrez Chávez

Resumen-Palabras clave / Abstract-Keywords / Fechas

FIGURAS Y TABLAS

¿De qué trata este ensayo?
¿Qué se entiende por la metáfora de "cerebros"?
¿Por qué los cerebros se van al extranjero?
¿Qué sucede en el país de origen cuando los cerebros se van al extranjero?
¿Qué se entiende por reforma institucional?
¿Por qué atender las propuestas de reforma de los cerebros en el extranjero?
¿Cómo pueden articular reformas institucionales los cerebros en el extranjero?
¿Qué podemos concluir de este ensayo?

Referencias bibliográficas

Una versión previa de este texto fue presentada en el II Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas "Innovación y Liderazgo Público: Desafíos para la Democracia y las Instituciones", del 12 al 13 de septiembre en Madrid, y galardonada con el Premio Jóvenes Investigadores Joan Prats 2011.

¿De qué trata este ensayo?

La migración de individuos altamente cualificados suele causar gran preocupación en países donde es práctica habitual, pues no hay duda que el conocimiento, el capital humano y el capital social son tres de los activos más importantes en las economías contemporáneas. Si bien el primero (conocimiento) tiene valor intrínseco superior en la economía actual, su verdadero potencial se realiza cuando es empleado por y encarnado en una persona (capital humano), así como en el efecto multiplicador que pueda tener en un grupo de personas (capital social). De ahí que el sentido común nos lleve a pensar que el flujo de salida de conocimientos, capital humano y social implica una erosión de los recursos locales, en lo que tradicionalmente se ha denominado como fuga de cerebros.

Sin embargo, existe evidencia empírica que demuestra la existencia de efectos positivos de la migración cualificada en paralelo a los efectos indeseables, e incluso sugieren que bajo ciertos contextos, éstos pueden darle la vuelta a la erosión causada por la fuga de cerebros. De tal modo que los migrantes cualificados pueden coadyuvar de forma contraintuitiva al desarrollo de los países netamente emisores, especialmente a partir de la vinculación de zonas económicas privilegiadas con zonas económicas menos favorecidas, así como por los intercambios de conocimiento tácito y explícito a nivel personal y a nivel institucional resultantes de esos vínculos.

Para efectos de organización argumental, planteamos este ensayo alrededor de seis preguntas centradas en el título:

- 1. ¿Qué se entiende por la metáfora de "cerebros"?
- 2. ¿Por qué los cerebros se van al extranjero?
- 3. ¿Qué sucede en el país de origen cuando los cerebros se van al extranjero?
- 4. ¿Qué se entiende por reforma institucional?
- 5. ¿Por qué atender las propuestas de reforma de los cerebros en el extranjero?
- 6. ¿Cómo pueden articularse estas propuestas de reformas institucionales?

A medida que vayamos dando respuesta a estas preguntas, iremos presentando algunos marcos teóricos que fundamentan la idea de un modelo que entiende a la migración cualificada como un fenómeno cada vez más difícil de impedir en el contexto globalizado actual, y que por tanto pretende conocer mejor los elementos que permiten pasar de una fuga a una circulación de cerebros, así como los mecanismos mediante los cuales las diásporas innovadoras pueden articular esas reformas institucionales.

¿Qué se entiende por la metáfora de "cerebros"?

Este ensayo entiende por la metáfora de "cerebro" a personas con una alta concentración de capital humano, es

decir, a alguien con un alto nivel de conocimientos o habilidades que le permiten obtener el éxito y el reconocimiento en su ámbito de desempeño, lo que a su vez le aporta beneficios económicos y sociales sustanciales en el entorno en que se desenvuelve. El método más empleado para estimar esta variable es el de la educación formal medida en grados académicos obtenidos o en años de estudio; es decir que aquellas personas con estudios de tercer ciclo usualmente cuentan como "altamente cualificadas".

No obstante, este método de estimación tiene deficiencias importantes. Por ejemplo, que no toma en cuenta la relevancia de las habilidades bajo distintos contextos laborales: "un granjero del África subsahariana que emigra a Europa puede ser casi analfabeto (y por tanto contar como 'sin cualificaciones'), pero al mismo tiempo puede tener conocimientos y habilidades productivas sobre prácticas agrícolas" que sin duda tendrían valor significativo en su país de origen. Asimismo, "muchos migrantes explícitamente reconocidos como 'cualificados' no tienen la posibilidad de practicar sus profesiones [...]: todos hemos escuchado de los ingenieros migrantes que conducen taxis" (OCDE, 2007:33)[*].

Otra deficiencia de este tipo de estimaciones es que no reparan ni en el aprovechamiento ni en la calidad de la educación (Kapur & McHale, 2005); es decir, no hace distinción entre aquel estudiante que obtuvo resultados sobresalientes del que obtuvo una marca escasamente suficiente, ni entre quienes han estudiado programas prestigiados en universidades de renombre, de quienes han estudiado en centros con apenas los requisitos mínimos para operar con estándares legales.

Del mismo modo, estas estimaciones no tienen la profundidad analítica para contemplar las diferencias entre los grados de especialización de los diferentes niveles de estudio (Jones, 2008). Por poner un ejemplo, un médicocirujano y un oftalmólogo probablemente tengan una cantidad similar de años de estudio, pero la profundidad de los conocimientos es diferente en ambos casos, siendo el primero más generalista y el segundo más especialista.

Por último, este tipo de estimaciones dejan fuera aquellas personas que han desarrollado habilidades y conocimientos productivos al margen de las instituciones académicas (Solimano, 2008), como es el caso de muchos empresarios emprendedores que abandonaron estudios universitarios, pero que tuvieron el talento y la habilidad para fundar compañías sólidas o bien triunfar en otros campos, como en el caso de artistas y deportistas, por mencionar sólo algunos ejemplos.

Por ende, hay autores que sugieren que una definición basada en el salario tal vez sea más apropiada para la noción de "altamente cualificado": cuando el tipo y nivel de conocimientos o habilidades que posee una persona le permiten generar suficiente valor añadido para capturar rentas altas en el mercado laboral en que se desenvuelve (Weizsäcker, 2006). Una definición de esta naturaleza permitiría capturar todos los tipos de excelencia profesional, incluyendo la de los deportistas de alto rendimiento y los artistas y profesionales creativos y sin distinción del nivel educativo formal, y cuadraría mejor con el concepto de capital humano, que entiende los conocimientos o habilidades en función de los incrementos en productividad que le permiten lograr a quien los encarna.

Sin embargo, ni la variedad ni la calidad de los datos disponibles sobre migración logra la profundidad descriptiva suficiente para desglosar los elementos necesarios a este tipo de definiciones, por lo que aún a pesar de sus limitantes y deficiencias, este ensayo, como la mayor parte de la literatura disponible en la materia, emplea la estimación por medio del nivel de educación formal.

¿Por qué los cerebros se van al extranjero?

Aunque abordar íntegramente el tema migratorio escapa los objetivos de este análisis, a grandes rasgos, podríamos afirmar que cuando en el país de origen no se encuentran disponibles las oportunidades para adquirir o desarrollar el potencial máximo de los conocimientos o habilidades, o bien ni siquiera se pueden generar esas oportunidades, emigrar no sólo se convierte en una opción más, sino en la opción más atractiva.

Basta con ofrecer un breve repaso a algunas tendencias migratorias para observar estos patrones en los flujos internacionales recientes, cuyas cifras indican que "la cantidad de personas que viven fuera de sus países natales habría pasado de 75 millones en 1965 a 120 millones en 1990 y a 150 millones en 2000" (Noin, 2003:54).

Sin embargo, estas migraciones no se dan uniformemente a nivel global, sino que siguen caminos o corrientes específicas. Dado que "el 90% de esos 150 millones habría emigrado por razones económicas" (Noin, 2003:54), los países menos desarrollados usualmente se convierten en las regiones netamente emisoras, y los países más desarrollados en las regiones netamente receptoras, siguiendo la lógica descrita por Lucas (1988, 1990) por la cual los flujos de capital—el capital humano no es la excepción—tienden hacia la concentración, es decir, moverse desde donde es escaso hacia donde es abundante (ver Figura 1).

Existen tres grandes marcos que pretenden explicar el fenómeno migratorio (Iredale, 2001; Gold, 2005; GLOPP & Thieme, 2007). El primero se deriva de una visión neoclásica de la economía y se enfoca en las razones "micro" o individuales de cada migrante, ignorando las razones estructurales que pudieran existir. El segundo se deriva de una visión neo-marxista y se enfoca en las razones "macro" o estructurales que obligan al individuo a migrar, anulando los elementos personales que pudieran existir detrás de su decisión. Este ensayo emplea un tercer marco, derivado de una visión integradora de las dos anteriores, que considera a la vez las razones individuales y las estructurales, ofreciendo así un modelo explicativo más adecuado para el análisis de los migrantes altamente cualificados en contexto globalizado actual.

Algunas explicaciones incluidas en este modelo integrador comprenden las dinámicas de transmisión de conocimiento que, a su vez, están íntimamente ligadas a la interacción social y, por tanto, a la concentración geográfica de las personas. "Aunque se presenten como opuestos, los conocimientos tácito y explícito están profundamente interconectados: tal y como Polanyi lo sugería, la dimensión del conocimiento encarnada y tácita es la que nos permite interpretar completamente y comprender el conocimiento explícito [...paralelamente,] el conocimiento tácito depende del conocimiento explícito para ser funcional: ya que articulaciones explícitas actúan

también como símbolos de conocimiento tácito" (Iskander, Lowe, & Riordan, 2009:6)*.

El eco de estas ideas resuena en lo que algunos economistas geógrafos como Kanbur y Venables (2005:3) llaman la "geografía de segunda naturaleza" que se refiere a las interacciones entre los agentes económicos y en particular a los rendimientos crecientes que se pueden generar por efecto de esas aglomeraciones e iteraciones, generando lo que comúnmente se conoce como clúster de conocimiento, o polos de innovación, o regiones de aprendizaje, entre múltiples otras denominaciones similares. Esto indica que tanto por razones individuales como estructurales, los sitios de alta concentración de conocimiento tenderán a atraer más conocimiento.

Una segunda explicación que va de la mano con la anterior radica en la estructura de los mercados laborales de cada país. Hay economías eminentemente especialistas que por definición tienen reservas de conocimientos y talentos más profundas y diversificadas que las existentes en economías eminentemente generalistas (Jones, 2008). Por tanto, cuando un especialista en una economía generalista busque poner en práctica sus capacidades, difícilmente encontrará la complementariedad de habilidades requeridas en el mercado doméstico para desarrollarse y habrá, o de subutilizar sus capacidades, o de buscar las complementariedades necesarias en el extranjero, específicamente en sitios donde ya exista conocimiento especializado en abundancia.

Una tercera explicación radica en los incentivos económicos a la migración cualificada, sean o no planificados: mientras que hay países —sobre todo, pero no exclusivamente los en desarrollo— que no tienen capacidad para generar oportunidades para que sus cerebros prosperen y aprovechen sus capacidades al máximo, otros —sobre todo, pero no exclusivamente los países desarrollados— buscan activamente atraer cerebros extranjeros para incrementar su competitividad, mediante las atractivas características de sus economías y mercados laborales, y en algunos casos, mediante políticas públicas destinadas a facilitar los procesos migratorios de los colectivos especializados en las áreas que estos países consideran prioritarias para sus objetivos estratégicos (Kapur & McHale, 2005).

Por último, como se mencionó antes, los migrantes altamente calificados al igual que otros colectivos del fenómeno migratorio siguen corrientes y rutas específicas probadas con anterioridad por otros migrantes de sus mismos países de origen o en circunstancias similares, mediante el uso de organizaciones —formales o informales — como asociaciones de migrantes, redes de confianza, redes de diáspora, gremios profesionales, o cadenas migratorias (Tilly, 2007; Kuznetsov & Sabel, 2008).

¿Qué sucede en el país de origen cuando los cerebros se van al extranjero?

Todos conocemos la metáfora de la "fuga de cerebros" que adquirió una amplia popularidad desde su creación en la década de los 60s del siglo pasado. Parte de su éxito radica precisamente en su claridad semántica y visual: los migrantes altamente cualificados huyen de sus patrias, se olvidan de sus orígenes y construyen su vida en el extranjero.

No obstante, varios estudios empíricos reflejan lo opuesto: múltiples comunidades de migrantes en el extranjero se constituyen muchas veces en grupos sociales, económicos y culturales —formales o informales— para afirmar su identidad y consolidar sus lazos, en lo que Sheffer llama diásporas modernas y define como "grupos étnicos minoritarios de orígenes migrantes que residen y actúan en países anfitriones, pero que mantienen fuertes lazos sentimentales y materiales con sus países de origen—sus patrias" (1986:3)*, o en lo que Safran (citado por Patterson, 2006) define como gente que a pesar de estar fuera de sus patrias originales, forman parte de un pueblo que posee una memoria y mitos colectivos con lazos sentimentales y/o materiales, que fomentan sentimientos de simpatía y solidaridad con otros compatriotas dentro y fuera de la patria ancestral.

Aunque entrar al detalle de la formación de estas identidades escapa al ámbito del presente ensayo, existe un amplio consenso entre los expertos sobre el que los migrantes cambien su residencia a otros países no necesariamente implica un abandono ni de su identidad nacional, ni de los lazos que les unen con sus países de origen, ni que pierdan el deseo de contribuir al desarrollo de la patria y los compatriotas que han dejado atrás (Shain & Barth 2003; Gold, 2005; Patterson, 2006; Bakewell, 2009).

Por el contrario, precisamente por su situación como migrantes, estos grupos tienden a reafirmar dicha identidad, dichos lazos y dichos deseos de contribuir, e incluso, algunos autores como Patterson sugieren que esos sentimientos de identidad pueden llegar a ser tan fuertes en los miembros de una comunidad transnacional que aún quienes nunca han vivido en el país de origen de sus ancestros "pueden llegar a tener un mayor sentido de obligación para apoyar a esa patria que cualquier otro miembro [de la diáspora] que hubiera nacido allí" (2006:1986).

Por lo demás, a medio siglo de que se haya acuñado la metáfora sobre la fuga de cerebros hemos sido testigos de una revolución tecnológica sin precedentes que ha ayudado a acortar las distancias percibidas entre las naciones como nunca en la historia. Viajar o comunicarse entre países nunca había sido más rápido, ni tan económico, ni tan común como en la actualidad, por lo que precisamente esta revolución tecnológica permite poco a poco pasar de figuras limitadas a nuevas metáforas que —aunque aún no logren el impacto semántico de aquella— son más representativas de las nuevas formas de interacción entre los países de origen y sus diásporas, siendo una de ellas la de la "circulación de cerebros" (Saxenian, 2002; Kuznetsov & Sabel, 2008; Kuznetsov, 2009, 2009b).

En efecto, las consecuencias negativas de la migración cualificada que dan su connotación a la fuga de cerebros son evidentes e innegables: ante la imposibilidad de desarrollo en el entorno doméstico, el cerebro emigra y se lleva consigo el cúmulo de conocimientos y habilidades, así como la inversión colectiva que se realizó para obtener ese capital humano. Dicha fuga de capital humano igualmente cancela las posibilidades a futuro de generar derrama económica, con el correspondiente beneficio fiscal para el gobierno, y elimina la oportunidad de crear más y mejores conocimientos o habilidades en la economía local, o bien el entrenamiento de futuras generaciones, ampliando la brecha educativa y la desigualdad social (Commander, Kangasniemi, & Winters, 2004; Kapur & McHale, 2005; Wescott & Brinkerhoff, 2006).

Empero, la dinámica de la circulación de cerebros ha demostrado que a pesar de los efectos negativos asociados a la migración del capital humano, existen otros efectos positivos como la motivación que ofrece la migración para invertir en la adquisición de capital humano a nivel local, lo que a su vez incrementa las capacidades económicas del país de origen; la posibilidad de que algunos de los migrantes regresen con un mayor capital humano; la repatriación de beneficios de la estancia en el extranjero por medio de remesas, donaciones, inversiones o transferencias tecnológicas; la promoción de oportunidades de negocio, intercambios culturales, o incluso simplemente la promoción de la imagen de sus países de origen en el exterior; ninguno de los cuales habría podido suceder de no ser por la existencia de esa migración cualificada (Saxenian, 2002; Wescott & Brinkerhoff, 2006; D'Costa, 2008; Kuznetsov, 2009b).

Como las consecuencias negativos y los positivos de la migración internacional del capital humano suceden simultáneamente (ver Figura 2), el efecto neto resultante de la colisión entre ambas fuerzas varía de región a región, por lo que no es sencillo hacer un balance generalizado: mientras la mayoría de las experiencias en África y el Caribe reportan un incremento en el diferencial de habilidades provocado por la fuga de cerebros, muchos países de Asia y de América Latina han resultado ser verdaderos casos de éxito al capitalizar ganancias producto de la circulación de cerebros (Wescott & Brinkerhoff, 2006; OCDE, 2007).

(Ver Figura 2)

Si a lo anterior se suma el creciente consenso entre los especialistas sobre la inevitabilidad de la migración, se vuelve evidente la necesidad de un cambio del paradigma asociado, moviéndose de la idea de "más desarrollo para menos migración" a la idea de "mejor migración para mejor desarrollo", y por tanto se subraya la importancia de comprender mejor el fenómeno (Alquézar Sabadie et al., 2010:11).

En esa línea, Kuznetsov (2009) sugiere clasificar los beneficios que aportan las diásporas calificadas en un modelo piramidal que va de una base que representa los beneficios propios de una más común pero menos sustentable agenda asistencialista, hacia una punta que representa los beneficios propios de una más sustentable pero menos común agenda de construcción de capacidades (ver Figura 3).

Si bien esta jerarquía aplica al amplio espectro de capacidades y talentos que conforman una diáspora, el segmento específico de los cerebros en el extranjero se encuentra en una posición privilegiada para incidir con mayor facilidad en las capas más altas de la pirámide, que se sustenta en la facultad que tienen los migrantes altamente cualificados de poder observar y entender el contexto local de su país de origen a través de la mirada y los esquemas diferentes que le permiten desenvolverse en el país anfitrión. Además, gracias a su acceso a los polos de capital humano, así como su nivel de influencia a ambos lados de la senda migratoria, pueden convertirse no solamente en puentes entre ambos mundos, sino en actores relevantes al desarrollo de sus países de origen, aún desde el extranjero.

¿Qué se entiende por reforma institucional?

Dar respuesta a dicha pregunta obligatoriamente pasa por clarificar qué entendemos por instituciones. Aunque este concepto puede englobar todas aquellas reglas, guías o restricciones, formales e informales, que estructuran, ordenan y reducen la incertidumbre en las interacciones políticas, económicas y sociales, actuando como marco para la interacción humana (North, 1991, 1995), la enorme variedad de casos que abarca esa noción podría hacerla impráctica o confusa para análisis más profundos de los diferentes posibles objetos de estudio. Por tanto, para efectos de este ensayo preferimos ceñirnos a noción de institución que Ostrom define como los conceptos compartidos que usamos los humanos en situaciones repetitivas que organizamos en reglas, normas y estrategias (2007:23).

Ahondando en los elementos de esta definición, entendemos por (1) reglas las prescripciones que se aplican y se hacen cumplir en situaciones específicas por autoridades encargadas de monitorear y castigar a quienes incumplan (aquello que otros autores llaman instituciones formales); (2) por normas las prescripciones cuyo cumplimiento es monitoreado por los participantes mismos, y sancionado socialmente mediante estímulos y costos internos y externos (aquello que otros autores llaman instituciones informales); y finalmente (3) por estrategias los planes que hacen los individuos a razón de los incentivos generados por las reglas, las normas y las expectativas de comportamiento de los demás participantes en situaciones y contextos específicos.

A este glosario convendría agregar una distinción entre las nociones de institución y organización, definiendo a las segundas como un grupo de gente que se asocia con el fin de capitalizar las oportunidades que ofrecen los marcos institucionales externos e incidir como agentes de cambio en dichos marcos cuando así favorezca al interés colectivo de quienes conforman el grupo (North, 1995). En otras palabras, las organizaciones son instituciones por sí mismas con actores, normas, reglas y estrategias propias hacia su interior, pero que además tienen la característica de actuar como agentes colectivos y unitarios en sus interacciones con otros actores individuales.

De modo que hechas las aclaraciones conceptuales pertinentes, ahora sí, pasemos a dar respuesta a la pregunta que encabeza esta sección: se entiende por reforma institucional aquellos procesos de cambio de las reglas y las normas que, por lo tanto, transforman los contextos en los que interactúan los diversos actores. Para analizar estos procesos existen varios marcos que sitúan a las instituciones como el centro de estudio y cómo estas afectan los comportamientos de los participantes.

Kingston y Caballero (2009) agrupan estos bajo tres grandes rubros donde las instituciones surgen y cambian por: (1) diseño o decisión colectiva, (2) procesos evolutivos, (3) y una combinación de las dos anteriores. No obstante, la causalidad que prima en la relación entre las instituciones y los comportamientos de los actores es en gran medida cíclica, y por lo tanto los autores también identifican en un cuarto rubro las teorías que centran su atención, no en el cambio institucional como objetivo principal, sino (4) en el cambio de los comportamiento de los actores dejando los cambios institucionales tan solo como consecuencia. Por último, Kingston y Caballero hacen

un llamamiento a prestar especial atención a las teorías que estudian los elementos que dan estabilidad a las instituciones para poder entender mejor el funcionamiento y la eficiencia que pueden tener los procesos de cambio.

Desde una perspectiva del institucionalismo económico-racionalista, cada sociedad buscará siempre los arreglos institucionales más eficientes según sus características propias con la finalidad de alcanzar el mayor grado de bienestar posible. No obstante, como otros institucionalismos —desde la sociología, la historia o la ciencia política — sugieren, la complejidad de los elementos e inercias que influyen en el proceso de formación y transformación de las instituciones no siempre permiten que esta eficiencia ocurra.

Por poner un ejemplo, existen ocasiones cuando las asimetrías de poder e influencia entre los diferentes actores conducen a estadios donde las instituciones y los procesos para modificarlas son acaparados por una fracción de los actores con el fin de capturar para sí todos los beneficios posibles y marginar al resto de la sociedad, en detrimento del desarrollo colectivo. Este tipo de prácticas por parte de grupos de privilegio resulta común en las zonas de origen de migrantes donde las élites en el poder dificultan la movilidad social llegando a ser en varios casos parte de las causas que explican la migración de los cerebros.

De modo que tomando en cuenta lo anterior, y aún cuando existe evidencia empírica documentada de la participación de los cerebros en el extranjero en casi todos los ámbitos de reforma institucional posible, por simples razones de concreción temática, este ensayo se enfoca en las reglas y normas que rigen las interacciones políticas, organizacionales de la administración pública y de elección e implementación de política pública, empleando un marco que combina elementos de diseño y evolución, y que toma en cuenta la interdependencia en la relación comportamiento-institución, así como los elementos que dan estabilidad a las instituciones para proporcionar un análisis sólido, particularmente frente a los actores que acaparan los procesos de transformación institucional.

¿Por qué atender las propuestas de reforma de los cerebros en el extranjero?

Una diáspora usualmente adopta un papel de actor proactivo en el juego institucional por dos tipos de motivaciones principales, que pueden ocurrir independiente- o simultáneamente, y con frecuencia encontrarse entrelazadas (Shain & Barth, 2003). Por un lado, el interés por influir en sus países de origen, motivado por el deseo de bienestar para "su pueblo" fraguado entre la visión que las diásporas tienen desde sus países anfitriones y los sentimientos de identidad, solidaridad, familiaridad, permanencia de memoria, las consideraciones financieras o de desarrollo económico, y de seguridad, entre otros. Por otro lado, el interés por influir en sus países anfitriones, motivado por la búsqueda de mejores condiciones de vida como miembros de una minoría —una motivación como colectivo—, así como más concretamente mantener o ampliar su influencia organizacional para incidir con sus intereses de grupo en la agenda política —una motivación como organización activista.

Ambos casos se encuentran ampliamente documentados en la literatura, sobre todo en lo referente al interés que los migrantes suelen tener en el bienestar de sus zonas de origen y sus contribuciones (particularmente las económicas por medio de remesas y de programas gubernamentales donde son coparticipes en el desarrollo local) y en lo referente a las actuaciones de las diásporas de países en desarrollo o países en conflicto como grupos de interés en países desarrollados. Sin embargo, nuestro conocimiento sobre la influencia de los migrantes en las instituciones de sus países de origen aún está en el proceso de ser documentado y comprendido a fondo.

El tema crece en relevancia a medida que aumenta nuestro entendimiento sobre la importancia que tienen las instituciones en el desarrollo económico, y aunque aún resulte polémico hablar de la causalidad entre crecimiento económico e instituciones por la continua y profunda retroalimentación existente entre ambas variables —¿más desarrollo produce mejores instituciones, o mejores instituciones generan más desarrollo?—, en las pasadas dos décadas se ha demostrado más allá de toda duda que ambas nociones guardan una fuerte correlación.

No sorprende, por lo tanto, que las mediciones más prestigiadas sobre desempeño y competitividad económica enfaticen e incorporen desde su definición al "conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país" (Sala-i-Martin et al., 2010:4), ni que estudios recientes que buscan encontrar el origen de la riqueza de las naciones como el llevado a cabo por Banco Mundial en 2006, hayan encontrado que el 45,6 por ciento capital de las naciones de altos ingresos se origine del capital social medido en términos de un índice del funcionamiento del estado de derecho (rule of law) y un 28,8 por ciento adicional se origine del capital humano medido en términos de años de escolaridad, ambos consecuencia directa de los andamiajes institucionales de los países.

Es en este contexto que resulta particularmente relevante la influencia que los cerebros en el extranjero pueden ejercer desde su posición privilegiada de acceso a los centros de innovación, sea como actores en lo individual o agrupados en comunidades de diáspora.

"Ya que el desarrollo depende de aprender, y el aprendizaje depende de buscar, el desarrollo casi invariablemente depende de vincular las economías domésticas al gran mundo exterior" (Kuznetsov, 2009:2)*. No sólo en la transferencia de conocimientos y oportunidades tecnológicas, sino mediante una vinculación más profunda de esas innovaciones aprendidas en los países anfitriones con las cadenas productivas de las economías en sus países de origen.

Además del conocimiento factual, los cerebros en el extranjero también aprenden —e idealmente transfieren a sus economías de origen— conocimientos tácitos directamente relacionados con las reglas y las normas aplicables en sus países anfitriones, profundizando en esa vinculación y construyendo así nuevas capacidades institucionales en sus países de origen, mismas que —tal vez sin proponérselo como objetivo explícito— van propiciando un desarrollo económico basado en el empoderamiento local mediante la construcción de nuevas capacidades, como antítesis desarrollo al basado en el asistencialismo.

Este tipo de desarrollo basado en la vinculación de las economías de las zonas eminentemente emisoras de migrantes y las zonas eminentemente receptoras de migrantes para mejorar la calidad de las capacidades de autosuficiencia y la calidad de las instituciones de las zonas menos desarrolladas también ha sido comprobado empíricamente mediante técnicas econométricas basados en lo que se conoce como "modelos modificados de gravedad".

Dichos modelos se fundamentan en la premisa de que las diferencias institucionales entre dos países están negativamente correlacionadas con la intensidad de sus intercambios económicos bilaterales: "Para permitir un mayor intercambio, los países necesitan hacer ajustes a sus instituciones económicas para asegurar una cierta medida de compatibilidad. Las necesidades comerciales son un incentivo importante a la innovación institucional, que usualmente adquiere la forma de importaciones institucionales (tomando nuevas instituciones de socios institucionalmente mejor desarrollados)." (Freinkman & Dashkeev, 2011:3)*

No obstante, la relación entre las diásporas y sus países de origen no siempre es de cooperación. Cuando las diásporas logran importantes niveles de influencia en el país anfitrión o en las comunidades locales de donde son originarias y buscan actuar como puentes con sus patrias para cambiar el statu quo, este doble juego las hace ser vistas con cierta desconfianza desde las instituciones formales del Estado a ambos lados de la frontera.

Enfocándonos en la influencia sobre los países de origen, esta desconfianza puede incluso llegar a transformarse en franca hostilidad, cuando las ideas de cambio de las comunidades transnacionales se convierten en un peligro para el dominio que los grupos de privilegio o que las élites dominantes mantienen sobre las instituciones y sus procesos.

¿Cómo pueden articular reformas institucionales los cerebros en el extranjero?

Para dar respuesta a este cuestionamiento, por un lado, está la literatura que trata sobre las teorías de análisis institucional, de lo que ya adelantábamos algo con el repaso que hacíamos a Kingston y Caballero: de los varios marcos existentes para analizar cómo los cerebros en el exterior pueden articular reformas institucionales, lo conveniente es aplicar modelos que integran la parte de acción colectiva centralizada con modelos evolutivos que sugieren un proceso más descentralizado y paulatino de cambios y mutaciones.

Dos modelos que reúnen estas características son el de las coaliciones promotoras (Advocacy Coallition Framework o ACF) de Jenkins y Sabatier (Richardson, 2000; Martinón Quintero, 2007; Sabatier, 2007) y el de análisis y desarrollo institucional (Institutional Analysis and Development Framework, o IAD) de Ostrom (2003, 2007, 2009) por lo que en ejercicios posteriores buscaré incorporarlos al análisis de casos específicos.

El presente ensayo, por otro lado, se enfoca en una rama de la literatura basada en el análisis de múltiples casos empíricos, sobre los que advierten algunos patrones generales que siguen las diásporas, así como algunos patrones de los cerebros en el extranjero en particular, para llevar a cabo esa vinculación entre sus actividades en los países anfitriones y las economías de sus países de origen (Kuznetsov & Sabel 2008; Kuznetsov, 2006, 2009; Sabel, 2009; Iskander, 2010).

Las evidencias empíricas indican que, por lo regular, el proceso comienza orgánicamente a partir de un actor— a quienes Saxenian y Sabel (2008) se refieren como los "nuevos argonautas"—que a raíz de una idea decide actuar como pionero espontáneo, dedicando toda su voluntad, empeño y talento en realizarla. Este actor, individual u organizacional, se apoya en redes sociales —preexistentes o creadas ex profeso— donde buscará conectar con los segmentos más dinámicos de sus colegas y compatriotas para satisfacer las necesidades que pudiera tener. Un ejemplo de estas redes son aquellas especializadas en la búsqueda de capital de riesgo y aquellas especializadas en los contactos de negocio.

Si esta experiencia resulta positiva —aunque no necesariamente exitosa— ese esfuerzo puede traducirse en la generación de nuevas iniciativas e inercias que ayuden a darle masa crítica a las redes de búsqueda para que se institucionalicen —es decir, para que adquieran normas y reglas que le den estabilidad y permanencia a estas interacciones— como vínculos. Kuznetsov (2009) llama a este proceso una "palanca de Arquímedes", que traducido del lenguaje de la física, implicaría que es gracias a la distancia que los cerebros en el extranjero pueden adquirir conocimientos, influencia y fuerza suficiente para empujar ciertos cambios que de otro modo podrían ser sumamente difíciles de concretar.

No obstante, y como ya se mencionaba con anterioridad, mucho del éxito de estas iniciativas de los cerebros en el extranjero dependerá de las relaciones que guarden con las élites domésticas en sus países de origen. Con base en ello, Kuznetsov propone una útil taxonomía de los diferentes resultados que se pueden obtener de las interacciones entre la diáspora y las élites.

Según en esta taxonomía, podemos tener dos tipos de diásporas: (1) la "estratégica", que tiene algunas conexiones formales o informales con las organizaciones y las élites de su país de origen, y (2) la "emergente", que es una diáspora menos consolidada en el entramado organizacional y más enfocada en el desarrollo profesional de sus miembros. Por el lado de las élites, se identifican tres tipos: (a) las "estratégicas", que suelen corresponder a aquellas con un alto grado de homogeneidad interna y control sobre lo que sucede o deja de suceder, (b) las "atrincheradas", aquellas que usualmente tienen el poder de bloquear cualquier iniciativa que modifique su statu quo, y (c) las "heterogéneas", que se encuentran en un punto intermedio, es decir, aquellas que al no tener la homogeneidad cuasi-monolítica de las élites estratégicas, tienen puntos de permeabilidad en la periferia, o bien el suficiente grado de pragmatismo, para permitir la introducción de iniciativas (ver Figura 4).

Cuando se habla de diásporas estratégicas, ya que existe algún tipo de contacto con las organizaciones domésticas, en lugar de utilizar la un tradicional modelo administrativo por el que los cambios conllevan una dirección vertical —desde abajo hacia arriba o viceversa— Kuznetsov propone una visión estructuralista de la reforma con respecto de la élite: es decir, desde el centro hacia la periferia —o desde dentro de las estructuras

hacia fuera— cuando la diáspora y sus intereses de cambio están alineados con aquellos de la élite (1-a), o bien desde fuera hacia dentro—o desde la periferia hacia el centro— cuando la diáspora logra articular puntos de entrada para hacer reformas mediante alianzas con segmentos afines o bien pragmáticos en las élites heterogéneas (1-c).

Cuando las diásporas no cuentan con los contactos organizacionales, es decir, son del tipo emergente, el resultado de las propuestas de reforma resulta más incierto. Si los intereses de la élite en control coinciden con el de la reforma propuesta por la diáspora, aquellas pueden prometer llevar las reformas a cabo y hacerlo, mientras dicha coincidencia de intereses no cambie (2-a); de otro modo, la reforma resulta extremadamente difícil. Cuando las élites son heterogéneas, la articulación de las reformas es todavía más delicada ya que la negociación de apoyos con los segmentos afines o pragmáticos en las élites no garantiza una estabilidad para dotar las reformas del apoyo necesario, por lo que el cambio usualmente debe presentarse de manera gradual para ir ofreciendo pequeños resultados de éxito que vayan tentando a los diferentes actores a profundizar en las reformas poco a poco (2-c).

Para los casos donde existen élites con intereses atrincherados, las diásporas sólo pueden encontrar beneficio mutuo cuando sus intereses están en línea con los de las élites. No obstante, en ese caso no existe ni siquiera una articulación de reforma, sino lo opuesto, la perpetuación de las trincheras (1-b y 2-b).

Una segunda taxonomía interesante que propone Kuznetsov (2010) clasifica los proyectos de reforma según lo que él observa como la tensión que se genera entre el liderazgo o la iniciativa individual del cerebro en el extranjero que genera las ideas de reforma y los apoyos organizacionales que las élites en su país de origen ponen a su disposición para llevar a cabo la transformación (Ver Figura 5).

Aunque los cuatro cuadrantes se explican casi por sí mismos, no está demás hacer notar que casi todas las reformas parten del cuadrante "contra el muro", es decir, aquellas iniciativas que son como chispas: dan destellos de algo que puede ser interesante, pero son rápidamente abandonadas en la iniciativa individual y no levantan apoyo organizacional alguno.

Sin embargo, algunas de esas chispas logran encender orgánicamente —podría decirse incluso fortuitamente—grandes compromisos e iniciativas individuales de los cerebros en el extranjero y contagiar a otros actores, especialmente los vinculados a las élites, para obtener apoyos organizacionales suficientes, obteniendo la masa crítica para institucionalizarse mediante un proceso que Kuznetsov y Sabel (2008) llaman la "serendipia guiada" y que resulta la más deseable de las cuatro combinaciones posibles.

Del mismo modo, cuando esas chispas logran encender la llama de iniciativas individuales, pero no obtienen apoyos organizacionales, puede ser que los talentos y las habilidades extraordinarios del cerebro en el extranjero logren consolidar un éxito épico; sin embargo, estos casos suelen ser los menos frecuentes y usualmente los que dependieron de múltiples factores contextuales que resultan irreplicables como modelos a seguir.

Inversamente, existen ocasiones cuando son las élites quienes buscan lanzar grandes proyectos de reforma que no logran levantar la participación de los cerebros en el extranjero. Estos se convierten en proyectos zombies puesto que al ser precisamente la articulación de conocimiento la que se encuentra ausente, el mantener viva una red sin nodos es equivalente a intentar mantener un muerto con vida.

¿Qué podemos concluir de este ensayo?

A la edad de 25 años, el genovés Riccardo Giacconi obtiene su licenciatura en astrofísica por la Universidad de Milán y una beca Fullbright le permite continuar sus investigaciones bajo la tutela de y en colaboración con los científicos más reconocidos en su campo en los Estados Unidos, país donde fijaría su residencia permanente y del que adquiriría la ciudadanía en los 1970s.

Cuestionado duramente por la prensa italiana sobre esa decisión, Giacconi respondió que los científicos son como los pintores: "Miguel Ángel llegó a ser un gran artista porque se le dio una pared para pintar. Los Estados Unidos me dio mi pared" (Margolis et al., 2004:30)*. En 2002, Riccardo Giacconi es galardonado con el Premio Nobel de Física por sus aportaciones para el descubrimiento de fuentes cósmicas de rayos X.

De este ensayo podemos concluir que al igual que Giacconi, muchos cerebros en el extranjero han podido acceder a "paredes" a las que no hubieran podido aspirar si se hubiesen quedado en sus patrias, con las consecuentes pérdidas universales que ello implicaría, y las no menores pérdidas para sus países de origen por los vínculos que estos cerebros pueden atraer en una dinámica de circulación.

En eso consiste ser un nuevo argonauta. En eso consiste hacer palanca de Arquímedes. En eso consiste pasar de los modelos asistencialistas de ayuda al desarrollo a aquellos que construyan las capacidades locales que permitan un desarrollo autogestionado y sostenido mediante dinámicas de transferencia de conocimientos y de mejora en la calidad institucional. En eso consiste cambiar el paradigma de "más desarrollo para menos migración" por el de "mejor migración para más desarrollo". Por todo ello afirmamos que, bajo el contexto adecuado, los cerebros en el extranjero pueden ser promotores importantes de innovación y reforma institucional en sus países de origen.

Para poder aprovechar mejor las oportunidades que la globalización del conocimiento y del talento ofrece, es necesario, primero, ser conscientes de su existencia, y segundo, comprender a fondo las dinámicas y mecanismos que, tanto desde el papel de cerebros en el extranjero como generadores de "chispas" para levantar fuegos con talento y dedicación, como desde el papel de élite local haciendo de fuelle y dotando del combustible necesario para que esos fuegos enciendan adecuadamente, se puede entablar una cooperación que vincule cada vez más profundamente de las zonas avanzadas del planeta con las zonas generadoras de migrantes, que por lo regular son de las zonas menos favorecidas.

Referencias bibliográficas

Alquézar Sabadie, Jesús, Johanna Avato, Ummuhan Bardak, Francesco Panzica, and Natalia Popova. (2010). Migration and Skills: The Experience of Migrant Workers from Albania, Egypt, Moldova and Tunisia, Edited by T. W. Bank. Washington, D.C.: The World Bank.

Bakewell, Oliver. (2009). "Migration, Diasporas and Development: Some Critical Perspectives." Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 229:787-802.

Commander, Simon, Mari Kangasniemi, and L. Alan Winters. (2004). "The Brain Drain: Curse or Boon? A Survey of the Literature." Pp. 235-278 in Challenges to Globalization: Analyzing the Economics edited by R. E. Baldwin and L. A. Winters. Chicago, II.: University of Chicago Press.

D'Costa, Anthony P. (2008). "The International Mobility of Technical Talent: Trends and Development Implications." Pp. 44-83 in The International Mobility of Talent: Types, Causes and Development Impact edited by A. Solimano. Oxford: Oxford University Press.

Freinkman, Lev and Vladimir Dashkeev. (2011). "Application of the Modified Gravity Model for Studying Cross-Country Differences in the Levels of Institutional Development." (forthcoming).

Giacconi, Riccardo. (2002). "Autobiography." in The Nobel Prizes 2002 edited by T. Frängsmyr. Stockholm: Nobel Foundation.

GLOPP and Thieme, Susan. (2007). "A Brief Overview of Theories of International Migration." Swiss Virtual Campus, Zurich.

Gold, Steven J. (2005). "Migrant Networks: A Summary and Critique of Relational Approaches to International Migration." Pp. 257-285 in The Blackwell Companion to Social Inequalities edited by M. Romero and E. Margolis. Malden, MA: Blackwell Pub.

Iredale, Robyn. (2001). "The Migration of Professionals: Theories and Typologies." International Migration 39:7-26.

Iskander, Natasha. (2010). Creative State: Forty Years of Migration and Development Policy in Morocco and Mexico. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

Iskander, Natasha, Nichola Lowe, and Christine Riordan. (2009). "The Rise and Fall of a Micro Learning Region: Mexican Immigrants and Construction in South-Center Philadelphia, 2000-2009.". New York.

Jones, Benjamin F. (2008). "The Knowledge Trap: Human Capital and Development Reconsidered." National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.

Kanbur, Ravi and Anthony J. Venables. (2005). "Rising Spatial Disparities and Development." United Nations University Press, Helsinki.

Kapur, Devesh and John McHale. (2005). Give Us Your Best and Brightest: The Global Hunt for Talent and Its Impact on the Developing World. Washington, D.C.: Center for Global Development.

Kingston, Christopher and Gonzalo Caballero. (2009). "Comparing Theories of Institutional Change." Journal of Institutional Economics 5:151-180.

Kuznetsov, Yevgeny. (2009). "Diaspora as Part of the Country: International Mobility of Skills and Transformation of Domestic Elites." in Conference on the Role of Elites in Economic Development. Helsinki: WIDER.

Kuznetsov, Yevgeny. (2009b). "Why is Diaspora Potential so Elusive? Towards a New Generation of Initiatives to Leverage Countries' Talent Abroad.". Washington, D.C.

Kuznetsov, Yevgeny. (2006). "Diaspora Networks and the International Migration of Skills: How Countries Can Draw on Their Talent Abroad."-237 in WBI Development Studies. Washington, D.C.: World Bank Institute.

Kuznetsov, Yevgeny. (2010). "From Brain Drain to Brain Circulation? How Countries Can Draw on Their Talent Abroad." in International Workshop on Economic and Social Impact of Migration, Remittances, and Diaspora. Yerevan.

Kuznetsov, Yevgeny and Charles Sabel. (2008). "Global Mobility of Talent from a Perspective of New Industrial Policy: Open Migration Chains and Diaspora Networks." Pp. 84-113 in The International Mobility of Talent: Types, Causes and Development Impact edited by A. Solimano. Oxford: Oxford University Press.

Le Monde Diplomatique. (2006). "Migrations économiques dans les années 1990.". Paris: Le Monde Diplomatique.

Lucas, Robert E. (1990). "Why Doesn't Capital Flow from Rich to Poor Countries?" AEA Papers and Proceedings 80:92-96.

Lucas, Robert E. (1988). "On the Mechanics of Economic Development." Journal of Monetary Economics 22:3-42.

Lucas, Robert E. (2009). "Ideas and Growth." Economica 76:1-19.

Margolis, Mac, Sudip Mazumdar, Craig Simons, Kim Gurney, Maureen Chigbo, Liat Radcliffe, and Jaime Cunningham. (2004). "Brain Gain: Sending workers abroad doesn't mean squandering minds. For many countries, diaspora talent is the key to success." Newsweek (International Ed.), March 8, 2004, pp. 30.

Martinón Quintero, Ruth. (2007). "La incorporación de las ideas al análisis de políticas públicas en el marco de las coaliciones promotoras." Gestión y Política Pública XVI:281-318.

Noin, Daniel. (2003). "Corrientes Migratorias Globalizadas." Pp. 54-55 in El Atlas de Le Monde Diplomatique edited by G. Achcar, A. Gresh, J. Radvanyi, P. Rekacewicz, and D. Vidal. Valencia: Ediciones Cybermonde S.L.

North, Douglass C. (1995). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Translated by A. Bárcena. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

North, Douglass C. (1991). "Institutions." Journal of Economic Perspectives 5:97-112.

OECD. (2007). "Policy Coherence for Development 2007: Migration and Developing Countries." edited by OECD. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Ostrom, Elinor. (2009). "Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems." Nobel Prize Committee, Stockholm.

Ostrom, Elinor. (2007). "Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework." Pp. 21-64 in Theories of the Policy Process edited by P. A. Sabatier. Boulder: Westview Press.

Ostrom, Elinor, Toh-Kyeong Ahn, and Cecilia Olivares. (2003). "Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva." Revista Mexicana de Sociología 65:155-233.

Patterson, Rubin. (2006). "Transnationalism: Diaspora-Homeland Development." Social Forces 84:1891-1908.

Richardson, Jeremy. (2000). "Government, Interest Groups and Policy Change." Political Studies 48:1006-1025.

Sabatier, Paul A. (2007). "Theories of the Policy Process."-352. Boulder, Co: Westview Press.

Sabel, Charles. (2009). "What Industrial Policy is Becoming: Taiwan, Ireland and Finland as Guides to the Future of Industrial Policy." in Columbia Law School.

Sala-i-Martin, Xavier, Jennifer Blanke, Margareta Drzeniek Hanouz, Thierry Geiger, and Irene Mia. (2010). "The Global Competitiveness Index 2010–2011: Looking Beyond the Global Economic Crisis." Pp. 3-47 in The Global Competitiveness Report 2010-2011 edited by K. Schwab. Geneva: World Economic Forum.

Saxenian, AnnaLee. (2002). "Brain Circulation: How High-Skill Immigration Makes Everyone Better Off." The Brookings Review 20:28-31.

Saxenian, AnnaLee and Charles Sabel. (2008). "Venture Capital in the "Periphery": The New Argonauts, Global Search, and Local Institution Building." Economic Geography 84:379-394.

Shain, Yossi and Aharon Barth. (2003). "Diasporas and International Relations Theory." International Organization 57:449-479.

Sheffer, Gabriel. (1986). "Modern Diasporas in International Politics.". London: Croom Helm.

Solimano, Andrés. (2008). "The International Mobility of Talent and Economic Development: An Overview of Selected Issues." Pp. 21-43 in The International Mobility of Talent: Types, Causes and Development Impact, Studies in Development Economics edited by A. Solimano. Oxford: Oxford University Press.

Tilly, Charles. (2007). "Trust Networks in Transnational Migration." Sociological Forum 22:3-24.

Weible, Christopher M., Paul A. Sabatier, and Kelly McQueen. (2009). "Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework." The Policy Studies Journal 37:121-140.

Weizsäcker, Jakob von. (2006). "Welcome to Europe." Bruegel, Brussels.

Wescott, Clay G. and Jennifer M. Brinkerhoff. (2006). Converting Migration Drains into Gains: Harnessing the Resources of Overseas Professionals. Manila: Asian Development Bank.

World Bank. (2006). "Where Is the Wealth of Nations?: Measuring Capital for the 21st Century.". Washington, D.C.: The World Bank.

Las múltiples citas marcadas con este símbolo son una libre traducción de su original en idioma inglés.

Volver

Resumen:

Los países en desarrollo suelen entender la fuga de cerebros como una preocupante pérdida de capital humano y social. Sin embargo, estos flujos internacionales de migrantes cualificados no necesariamente les comportan los lastres al progreso que pudiera pensarse: bajo un esquema de circulación de cerebros, las diásporas de países en desarrollo en economías más avanzadas pueden generar oportunidades para acelerar la innovación y la modernización de las instituciones de sus países de origen. Este ensayo, presenta algunos marcos teóricos que fundamentan esta premisa, señalando algunos elementos que permiten pasar de la fuga a la circulación de

cerebros, así como los mecanismos mediante los cuales las diásporas innovadoras pueden articular esas reformas institucionales.

Palabras clave:

Migración cualificada, Diásporas, Circulación de cerebros, Reforma institucional, Transformación de élites.

Abstract:

Developing countries usually understand the migration of talent as brain drain, that is, the loss of human and social capital. However, these international flows of highly-skilled migrants are not necessarily the burdens to progress that some might expect; in fact, under a brain circulation paradigm, developing economies' diasporas in developed economies may actually help generate opportunities to accelerate the innovation and modernization of institutions back in their countries of origin. This paper suggests some of the theoretical underpinnings behind this seemingly counterintuitive idea, and aims to point out some schemes by which the innovative diasporas may achieve to articulate those institutional reforms.

Keywords:

Talent migration, Diasporas, Brain circulation, Institutional reform, Elite transformation.

Fecha de recepción: 11/04/2012

Fecha de aceptación: 12/09/2012

Volver

Artículos

POLÍTICAS PÚBLICAS DE MEMORIA EN LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA DE NACIONES: EL 12 DE OCTUBRE Y LOS BICENTENARIOS DE LA INDEPENDENCIA EN LAS LEGISLACIONES DE ESPAÑA, MÉXICO Y VENEZUELA.

Georg T. A. Krizmanics

Resumen-Palabras clave / Abstract-Keywords / Fechas

I. Introducción

II. Consideraciones teóricas y metódicas

Espacio iberoamericano de memoria Políticas de memoria Orden y discurso Observaciones respecto al corpus

III. Resumen de resultados
a) Acerca del 12 de octubre
El 12 de octubre como "Fiesta" o "Día de la Raza"
b) Acerca del V Centenario del Descubrimiento de América
El 12 de Octubre como "Día de la Resistencia Indígena"
Los bicentenarios

IV. Consideraciones finales

Referencias bibliográficas Notas

I. Introducción

Huelva, España, enero de 2011: El alcalde Pedro Rodríguez inaugura, después de 518 años, el primer monumento a Colón en el centro de la ciudad cuyo puerto fue punto de partida para la empresa colombina. El mensaje político vinculado al monumento es la "reivindicación de lo nuestro":

"[N]uestra seña de identidad universal es que Huelva es cuna del descubrimiento [...]. Nos eligieron para el descubrimiento, pero luego Huelva pasó sin pena ni gloria. El oro y la plata del Nuevo Mundo se quedaron en los puertos de Sevilla y Cádiz. No lo digo por enfrentarnos con ellos, sino porque nunca llegaron aquí los frutos de ese acontecimiento y, cuando se celebró el quinto centenario (1992), nos dieron las migajas." (Rodríguez, citado en Gallego, 2011)

Los comentarios del alcalde de Huelva crean un contexto en el que se enfrentan historia y política. Una característica del discurso político en general es que el pasado siempre tiene lugar en el ahora. Mientras que las narrativas históricas, de las cuales se sirve un determinado actor político, siguen una estructura diacrónica, las modificaciones y actualizaciones que éste emplea en ellas son siempre sincrónicas (Marchart, 2005: 23). En sus declaraciones, el alcalde onubense se refiere al pasado con tres miradas de las cuales la más lejana visualiza el punto de partida de la expedición de Colón, a ésta le sique la época del imperio colonial español y, por último, la mirada hacia los sucesos más recientes en torno al quinto centenario. A pesar de esta estructura diacrónica, la ubicación de los sujetos no sigue la misma lógica. El nosotros y el ellos marca una diferencia que se mantiene en el tiempo y que insinúa que tanto ellos como nosotros siguen siendo los mismos que hace 518 años. Las explicaciones del alcalde evidencian que el monumento a Colón se hace en conmemoración a la deuda histórica que se concertó en el momento de "haber sido elegidos para el descubrimiento". Viene él a cobrar esta deuda, "los frutos del descubrimiento" –el "oro y la plata del Nuevo Mundo"– de los que Huelva se vio privada después de la hazaña colombina. No queda del todo claro quiénes fueron los que eligieron a los onubenses y, por consecuencia, contrataron la deuda con ellos, pero se deduce que son los que encomendaron la empresa de la expedición, es decir, los Reyes Católicos. Si uno sigue la lógica del alcalde, deducirá que el heredero de la deuda tiene que ser el Estado español actual. Reinhart Koselleck (1993: 333-357) habló al respecto de una polaridad entre el espacio de experiencia y el horizonte de expectativa, de la que surge, mediante procesos de negociación y luchas hegemónicas, la conciencia histórica de determinados grupos sociales. La conciencia histórica no se puede pensar, como advierte Assmann (2005: 139), como independiente de una determinada conciencia social, pertenencia o, como lo define este autor, identidad colectiva. El espacio de experiencia describe, en este sentido, la totalidad del pasado accesible por una persona o un grupo. El horizonte de expectativa, en cambio, se refiere a la anticipación de un futuro concreto expresándose a través de deseos, miedos, imaginaciones y

visiones. Estos son, según el alcalde, el cobro de la deuda mediante la financiación de proyectos de "telecomunicaciones, el AVE, el aeropuerto, la carretera Huelva-Cádiz y la autovía de la Sierra."



Imagen 1: Portada de la página web del Ayuntamiento de Huelva (huelva.es, 31 de marzo de 2012).

Colón con el dedo índice estirado (imagen 1), es uno de los emblemas destacados de la polaridad entre espacio de experiencia y horizonte de expectativa en el ámbito iberoamericano. El significado de esta imagen está sujeto a negociaciones que se desarrollan en el presente, donde los actores involucrados tienen una correspondiente experiencia y un determinado horizonte de expectativa, ligadas a la evolución según avanza el tiempo. En estas negociaciones, varios actores de una sociedad compiten por la hegemonía de una narrativa única que, como consecuencia, llega a tener un fuerte impacto en la construcción discursiva de identidades nacionales (Wodak et al., 2007: 338). El pasado puede ser definido, por lo tanto, como la totalidad heterogénea, no obstante hegemónica (aunque desafiada), de los discursos con los que una sociedad determinada se describe en el tiempo y mediante los que se reconoce en términos identidarios (Marchart, 2005: 23).

Cambiando de continente, observamos que en Caracas, Venezuela la popularidad de Colón y de todo lo que representa es diametralmente opuesta a lo que se vivió a principios de 2011 en Huelva. En la capital venezolana, el 12 de octubre de 2004 fue derrumbada y secuestrada, durante unas horas, la estatua de Colón instalada hasta este momento en la Plaza Venezuela, por un grupo de manifestantes reunidos con motivo del Día de la resistencia indígena. Los manifestantes acusaron a Colón de genocida y le compararon con el entonces presidente estadounidense George W. Bush. En el acto se hicieron varias alusiones paródicas al derrumbamiento de la estatua de Saddam Hussein por soldados estadounidenses en abril de 2003, en Bagdad (Bracci, 2004). También en estos sucesos el pasado tiene lugar en el ahora y se enfrentan historia y política.

Todo esto, pone de manifiesto que existe un espacio iberoamericano de memoria, cuya puerta de entrada representan los acontecimientos en torno al 12 de octubre de 1492. A lo largo del proceso de formación de las naciones en el ámbito iberoamericano, a partir del siglo XIX, el 12 de octubre cobra una importancia clave en los respectivos calendarios conmemorativos oficiales. A continuación, se presenta un resumen de los principales resultados de un análisis comparativo de la legislación concerniente a la conmemoración del 12 de octubre en España, México y Venezuela. Estos evidencian, por un lado, la influencia multivectorial de los países estudiados en el significado que subyace en esta fecha y, por otro lado, señalan que los órdenes, relaciones de poder y estructuras discursivas identificadas en torno al discurso conmemorativo, también son de importancia primordial en la legislación referente a los bicentenarios del inicio de los procesos de independencia en América Latina y, por ello, fundamentales para su interpretación. El período de investigación comprende la existencia de la Comunidad Iberoamericana de Naciones (CIN) desde su constitución en 1991 hasta agosto de 2010.[1] Para evaluar la transcendencia de las conmemoraciones tanto alrededor del V centenario -organizadas bajo el liderazgo de los gobiernos del español Felipe González- como de los incipientes bicentenarios -organizadas por iniciativa de algunos gobiernos latinoamericanos- se persiguió la pregunta de ¿en qué medida estas conmemoraciones influyeron en las transformaciones del espacio de memoria de la CIN? ¿Se han producido cambios en el discurso sobre el espacio de memoria? ¿Qué ordenes, relaciones de poder y discursos dominan las transformaciones del espacio de memoria y qué mecanismos de inclusión y de exclusión subvacen en éstos?

A estos avances introductorios siguen algunas consideraciones teóricas y metódicas que formaron la base para el trabajo analítico llevado a cabo. La tercera parte está explícitamente dedicada a la presentación de las conclusiones de la investigación.

II. Consideraciones teóricas y metódicas

Espacio iberoamericano de memoria

Con el término espacio iberoamericano de memoria propongo abarcar tanto temporal como espacialmente el ámbito de esta investigación. Este espacio se caracteriza por la existencia de pasados polifónicos[2] y de memorias doblemente compartidas[3]. La línea divisora principal que lo subdivide, poblado por múltiples culturas de memoria, es la que separa los antiguos poderes coloniales, España y Portugal, de sus ex colonias caribeñas y latinoamericanas con el español o portugués como idioma oficial. Es una línea que proporciona orden a este espacio y cuyo punto de partida claramente son los acontecimientos en torno a 1492. A esta claridad se opone, sin embargo, la complejidad de mecanismos de inclusión y de exclusión de carácter político, económico, social y cultural en los que se manifiestan diferentes visiones hacia los acontecimientos en torno a este año.

La funcionalidad de políticas de memoria depende esencialmente de un calendario conmemorativo que contiene las fechas más emblemáticas de una comunidad de memoria. Según el ritmo que marca el calendario, la comunidad revive el pasado que así llega a formar parte del presente. La comunicación entre pasado y presente se establece y se mantiene con formaciones culturales (textos, ritos, monumentos) y comunicación institucionalizada (recitación, perpetración, contemplación) lo que Assmann (2005: 37 s.) llama figuras de memoria. Profundamente enraizado en el calendario conmemorativo iberoamericano está el 12 de octubre, día para el que se indica la llegada de Cristóbal Colón a esferas que él creía la India. Ideas relacionadas a este hecho, como el llamado descubrimiento de América tienen que ser simbolizadas como objetos para penetrar la memoria (Assmann, 2005: 37). Así, el 12 de octubre 1492, pensado como descubrimiento de América, se encarna en Colón y se caracteriza por la imaginación del descubrimiento como lugar místico, un Nuevo Mundo. Colón,

moldeado en estatua, es producto de la idealización del hecho (descubrimiento), y de su personalidad, de acuerdo a un determinado sistema de ideas que prevalece en una sociedad (Halbwachs, 2006: 389 s.). Esta idealización, la condensación de contenido (Colón, descubrimiento, etc.), es decir, el sentido que se le atribuye a un objeto (símbolo), forma parte del sistema de anclaje en la memoria colectiva.

Con motivo de los bicentenarios del inicio de los movimientos de independencia (2009-2011), el gobierno de José Luis Rodríquez Zapatero buscó prolongar la influencia de gobiernos españoles en el calendario conmemorativo iberoamericano. Sin embargo, parece poco probable que una vez más se logre establecer una fecha con una transcendencia semejante a la del 12 de octubre. La importancia que se le da a la empresa por parte de este gobierno se explica por el hecho de que ninguna política puede prescindir de su justificación histórica. Para estos fines, los políticos se sirven de la historia como mero revoltijo de ejemplos textualizados y mitificados del que cogen las piezas útiles según su parecer (Kovács et al., 2004: 817). Con el paso del tiempo también evolucionan las demandas de legitimar los respectivos proyectos políticos. La importancia futura de la CIN como actor en el escenario internacional depende considerablemente de una adaptación de la conciencia histórica -es decir, la justificación histórica de su proyecto político- a las condiciones que rigen actualmente a nivel global. En éstas el horizonte de concepciones sociopolíticas y de demarcaciones ideológicas ya no se define principalmente según visiones del futuro, sino que es más bien la postura hacia un pasado determinado que viene a ser el indicador relevante para un posicionamiento ideológico (Gerbel et al., 2005: 7). Crucial en este contexto parece ser, ante todo, la disposición de España a enfrentarse a un proceso de introspección histórica en cuanto a su pasado colonial que vaya más allá de una glorificación del mismo. El compromiso con el análisis de los crímenes cometidos en el pasado, junto a las implicaciones que de estos derivan para la sociedad en su conjunto - Elazar Barkans (2000) habla al respecto de guilt of nations – se contempla cada vez más como parámetro para clasificar la condición socio-civil de un Estado (Gerbel et al., 2005: 8).

Políticas de memoria

Mediante la historia, los actores políticos pueden consequir la creación de referencias conjuntas entre grupos difusos de una sociedad pluralista, por lo que constituye una herramienta para generar identificación y legitimación política. En cuanto se refiere a la política de memoria como categoría de análisis, facilita concebir la instrumentalización política de la historia, los motivos y las modalidades de su construcción, la función de su presencia y la virulencia política en el presente. Esta concepción amplia de políticas de memoria incluye a las políticas públicas de memoria como subcategoría de las mismas, cuyo autor es única y exclusivamente el estado (Sandner, 2001: 7). El concepto de políticas de memoria comprende, por lo tanto, dos significados: Por un lado, describe una categoría de análisis y, por otro, una estrategia política, es decir, la instrumentalización política de la historia. Cada actuación social que se sostiene fundamentalmente en puntos de referencia histórica y/o que intenta influenciar la interpretación de la historia se considera una política de memoria, independientemente de las predominantes relaciones de poder (Molden, 2009: 45). La pluralidad de los actores políticos de memoria y sus intereses divergentes corresponde a la pluralidad de la sociedad. No obstante, las élites políticas son de importancia destacada, puesto que como líderes interpretativos definen el conjunto fundamental de ideas, normas, valores y símbolos de la sociedad (Sandner, 2001: 11). De ahí que la investigación que se llevó a cabo se focalizó especialmente en este discurso de élites que se expresa, entre otros, en los textos legislativos y las declaraciones oficiales consideradas.

Orden y discurso

Las nociones discurso y orden son las categorías de análisis aplicadas. Emplear discurso como noción subraya, por un lado, que el proceso de constituir orden sigue las características de una práctica discursiva y, por otro lado, que el discurso es proclive al cambio. Cada práctica es de carácter discursivo (Hall, 1997: 226), por lo que el discurso no se limita a lo simplemente dicho, sino que comprende todos los actos del sujeto y las formas de expresión que en ellos le son posibles (oral, por escrito, por tallado, etc.). Estas formas de expresión dependen de un marco institucional que las hace posible o que las sanciona. De hecho, se (re)genera un orden que posibilita la organización social y que es, por lo tanto, preferible al caos que imposibilita la convivencia en sociedad. A orden se le atribuye consecuentemente una connotación tendencialmente positiva.

El sistema de orden, como sistema posibilitador de una sociedad surte, así, efecto directo en los miembros que la constituyen. Las personas, en sus funciones como autores de discursos en general y de discursos políticos de memoria en particular, no pueden realizar actos de habla sin haber cumplido anteriormente con las precondiciones para ser identificados como hablantes legítimos.[4] Ahí yace la asimetría de la posibilidad del acto de habla que está inscrito en un orden mediante mecanismos de inclusión y de exclusión. Una vez reconocido como hablante cabe la posibilidad de que se perciba lo dicho, sin embargo, será en dependencia de las convenciones establecidas en el discurso que reglamentan lo que permite ser expresado verbalmente. [5] Los autores reproducen, con el logro de llevar a cabo un acto de habla, los mecanismos de inclusión y de exclusión que subyacen en un orden determinado. Prácticas discursivas son, por consiguiente, prácticas estructuradas por un sistema de reglamento; pero, al mismo tiempo, también son prácticas que estructuran un determinado sistema de conocimiento y su respectivo sistema de reglamento. Esto no quiere decir, sin embargo, que discursos son meras máquinas que producen enunciados según un esquema formal. Cada enunciado es único y no puede repetirse de manera idéntica; aun si se repitiera literalmente su significado, el contexto no sería el mismo. Cambiaría su valor informativo y el efecto que provocaría en el discurso sería otro; la situación simplemente sería distinta. Estas consideraciones sugieren que un momento de cambio es inherente al discurso, ya que pueden producirse enunciados con efectos de alteración duraderos en el sistema de reglamento, de modo que pueden producirse fracturas discursivas e, incluso, generarse nuevas formaciones discursivas (Diaz-Bone, 2006: párr. 14).

Los documentos escritos considerados en el análisis se entienden como una prueba de un acto de habla exitoso cuya especificidad yace en que el acto original puede, ocasionalmente, haberse desprendido de su autor concreto. Sin embargo, no se persigue en este trabajo la identificación del origen de un acto de habla. Más bien, se parte del supuesto de que los textos legislativos analizados son el resultado de un discurso político técnico y

de élite. Como actores principales se consideran los correspondientes gobiernos, ya que los textos legislativos llegaron a cobrar validez jurídica con los votos de los diputados pertenecientes a los partidos en el gobierno nacional.

Observaciones respecto al corpus

Entre las razones, que explican el porqué se eligieron España, México y Venezuela como casos de esta investigación, destacan las diferencias en tomar la iniciativa y la insistencia posterior en organizar y llevar a cabo las conmemoraciones del V centenario y de los bicentenarios por parte de los respectivos gobiernos.

El liderazgo de los gobiernos de Felipe González Márquez (1982-1996) en la organización de las conmemoraciones del V centenario y de las actividades relacionadas, a principios de los años 80 del siglo pasado, se deduce del hecho de que fueron la fuerza motriz para que su realización también tuviese transcendencia internacional. No obstante, la puesta en marcha de las actividades no hubiera tenido el mismo éxito sin un interlocutor potente en América Latina. La cooperación entre el gobierno González y el gobierno del mexicano Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), por un lado, consolidó las pretensiones del gobierno español y, por otro, dio protagonismo a los intereses del gobierno mexicano. Así, el gobierno Salinas no dudó en defender una visión histórica propia frente a la versión propagada por parte de las élites políticas españolas. El rol activo desempeñado por el gobierno mexicano hizo proliferar el debate sobre la (re)interpretación ideológica del 12 de octubre en toda América Latina.

El papel destacado tanto de la administración mexicana como de la española en las conmemoraciones del V centenario a nivel internacional contrasta con el protagonismo más bien reducido de los gobiernos de Felipe Calderón Hinojosa (desde 2006) y de José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2011) durante los bicentenarios, aunque por motivos distintos, como sugieren los resultados del análisis. Es el gobierno de Hugo Chávez Frías (desde 1999) que reivindica un liderazgo ideológico en las conmemoraciones bicentenarias en el ámbito iberoamericano. Bajo los mandatos de Chávez cambia la percepción histórica nacional, lo que conlleva a enfrentamientos entre líderes de este país y sus homólogos españoles.

Para analizar las controversias que emergieron y reemergieron en torno a los bicentenarios entre estos tres países comparé la legislación acerca del 12 de octubre, del V centenario y de los bicentenarios. La validez jurídica de los documentos que componen el corpus se limita casi exclusivamente al nivel nacional. La validez jurídica de los acuerdos internacionales depende de la voluntad política de las partes signatarias para incorporarlos al marco jurídico nacional. No obstante, incluir los documentos internacionales en el análisis permitió observar que existe una relación de las diferentes jurisdicciones entre sí en algunos aspectos, al comparar las formaciones discursivas identificadas como características en cada caso de acuerdo al marco teórico y metódico arriba resumido.

La formación del corpus se basó esencialmente en consultas electrónicas vía internet con sus innegables ventajas y sus posibles inconvenientes. El sondeo de la legislación nacional emprendido, se llevó a cabo según la disponibilidad de los documentos en su formato digital que proporcionaron los diarios oficiales de España (Boletín Oficial del Estado (BOE)), México (Diario Oficial (DOF)) y Venezuela (Gaceta Oficial). Por ello cabe la posibilidad de que más allá de los documentos consultados existan otros textos relevantes sin haber sido digitalizados todavía. Según informa el BOE en su página web, las ediciones históricas son accesibles a partir del año 1661 hasta el año 1967. La documentación de la legislación actual se da desde el año 1960. El banco de datos del DOF comprende el período de 1917 hasta el presente. En el caso de la Gaceta Oficial no se pueden hacer declaraciones iguales, ya que la página web no hace referencia al período disponible. En el transcurso de la investigación se experimentó, sin embargo, que los datos empiezan a principios de los años 1940. Sobre las disposiciones que determinan la digitalización no consta información. No obstante, tienen que existir estas disposiciones, puesto que durante el sondeo se evidenció que no todo el archivo realmente existente fue digitalizado. El estado de documentos digitalizados más completo parece ser el que facilita el BOE. La disponibilidad de datos del DOF y de la Gaceta Oficial es parecida.

III. Resumen de resultados

a) Acerca del 12 de octubre

El 12 de octubre como "Fiesta" o "Día de la Raza"

El 12 de octubre se establece durante las primeras tres décadas del siglo XX como día festivo nacional anual en un gran número de países iberoamericanos bajo la denominación de Fiesta o Día de la Raza. [6] Acontecer importante para la difusión y el reconocimiento oficial del 12 de octubre como festivo fue la emigración masiva de españoles a América Latina incentivada por el auge económico después de las guerras de independencia a mitades del siglo XIX. Así, en primer plano de las conmemoraciones estaba al principio la herencia española de las repúblicas hispanoamericanas. La figura de identificación más importante era Cristóbal Colón, en el que muchos inmigrantes veían reflejados su propio destino. Colón como descubridor y primer colono, representaba la primera piedra que puso la base para la difusión de la religión, el lenguaje y, por ende, la civilización. [7] Si bien de todo esto se puede hacer la lectura de que existe una base común de los contenidos conmemorativos al respecto, éstos evolucionan distintamente según cada contexto nacional. [8]

La idea de introducir un día conmemorativo dedicado a Colón aparece en los textos legislativos españoles por primera vez en un decreto del año 1888, que se promulga para reglamentar la planificación del IV centenario del Descubrimiento de América. La exposición de motivos, por parte del Presidente del Consejo de Ministros Práxedes Mateo Sagasta, que precede el decreto, justifica este proceder, haciendo referencia al contexto contemporáneo a partir de los siglos XVIII y XIX, cuando en el curso de los procesos de formación de estadonaciones son establecidos festivos cívicos.

"Desde que cundió la afición y se estableció la costumbre de dar cierto culto á los héroes celebrando magnificas fiestas seculares, acudió á la mente de muchos españoles la idea de consagrar una de estas fiestas al hombre

extraordinario, cuya gloria refleja mayor luz sobre España, redundando también en provecho de las otras naciones, ya que para todas hay Nuevo Mundo, por donde la civilización de Europa se dilata triunfante." (Gaceta de Madrid, 1888: I/60/553)

El 12 de octubre fue concebido para celebrar la existencia del imperio colonial español cuando éste se desvanecía. Se desvanecía realmente, mas persistió en el imaginario para encontrar su refugio más sólido en la cultura que "se dilata triunfante."

"No es de extrañar que al acercarse el cuarto centenario del descubrimiento de América, deseen celebrarle con espléndida gratitud las principales naciones colonizadoras y las que de sus enérgicas y florecientes colonias han nacido luego. Ni es de extrañar tampoco que todas estas naciones, incluso la poderosa República de origen británico, hagan justicia á España y reconozcan sus derechos á tomar la iniciativa y el primer puesto en la solemne conmemoración con que se debe honrar al gran navegante." (Gaceta de Madrid, 1888: I/60/553)

El triunfo perpetuo de la dilatación cultural, la existencia de la raza, es presentado como evidencia real para naturalizar la reivindicación del liderazgo y hacerlo una causa justa. Por ello, todas las naciones, tanto colonizadoras, como las que han nacido de ellas, tienen que hacer justicia a España. El descubrimiento por Colón, en cambio, recalca el derecho a tomar la iniciativa y el primer puesto en la solemne conmemoración, la cual tendría que ser un acto de reafirmación del liderazgo. Así, consta en la exposición precedente al Real Decreto que "declara día de fiesta nacional el 12 de Octubre del presente año", y que es sancionado por la Reina Regente Maria Cristina, que antes de poner la celebración del aniversario del descubrimiento de América "en práctica, [el gobierno de Antonio Cánovas del Castillo] consideró oportuno indagar el parecer de todas las naciones americanas, [...] para ver si, de común acuerdo, podía vestir aquel homenaje mayor importancia" (Gaceta de Madrid, 1892: III/269/1077). Para obtener esta importancia mayor el IV centenario no podía marcar otra cosa que el comienzo de la celebración oficial anual del 12 de octubre en todos los países americanos o, sino, por lo menos en los territorios de las antiguas colonias españolas. Pero no es hasta mayo de 1918 cuando Alfonso XIII autoriza la presentación de un proyecto ley a las Cortes, elaborado por el presidente del Consejo de Ministros, Antonio Maura y Montaner, que propone la perpetuidad de la conmemoración. En él se explica el largo lapso de tiempo transcurrido entre 1892, año en el que se había encomendado por primera vez la elaboración del proyecto ley (Gaceta de Madrid, 1892a: 290/134), y 1918 por "[m]iramientos que en [la] conmemoración [del IV centenario] retraían á España de adelantarse á los Estados Ibero-Americanos [...], mas hoy la mayor parte de ellos tiene ya establecida la fiesta nacional." (Gaceta de Madrid, 1918: 137/443-444) Lo más probable es que en 1892, al haber sido España todavía poder colonial, su propuesta fue recibida con recelo por muchos dirigentes de las repúblicas latinoamericanas. Mas las crecientes ambiciones imperialistas de Estados Unidos y la pérdida de los últimos territorios ultramarinos de España en la guerra con el país norteamericano en 1898, bien podrían haber volcado las opiniones a favor de la propuesta española de 1892. Finalmente en junio de 1918 fue sancionado el proyecto como ley por Alfonso XIII declarando "fiesta nacional, con la denominación de Fiesta de la Raza, el día 12 de Octubre de cada año." (Gaceta de Madrid, 1918a: 167/688)

En México, al igual que en España, el 12 de octubre como día festivo oficial se declara por primera vez en 1892. Sin embargo, la anualidad del mismo no se da hasta 1929, cuando Emilio Portes Gil, Presidente Provisional de los Estados Unidos Mexicanos, firma el decreto que declara "fiesta nacional el 12 de octubre, 'Día de la Raza,' y aniversario del descubrimiento de América." (DOF, 1929: LVI/38/1)[9] Al principio la conmemoración es dominada por homenajes a la herencia española, no obstante, el contenido conmemorativo sufre, poco a poco, importantes transformaciones de acuerdo a la ideología nacional, el mestizaje. Una de ellas se observa en la conmemoración del 12 de octubre de 1929 en la ciudad de México, cuando la ceremonia oficial en el Paseo de la Reforma se prolonga más allá de la estatua de Colón, integrando al homenaje el monumento a Cuauhtémoc, el último emperador azteca (Rodríguez, 2004: 82-88).

Según se específica en las consideraciones precedentes al decreto Nº 2.028 firmado por el presidente venezolano Hugo Chávez (Gaceta Oficial (Extraordinario), 2002: 5605/1-2), el 12 de octubre fue declarado Día de la Raza a partir de la Ley de Fiestas Nacionales de 11 de junio de 1921 que posteriormente fue derogada por la Ley de Fiestas Nacionales de 17 de junio de 1971. La ley de 1921 no es accesible electrónicamente, en cambio, sí lo es la ley de 1971. Se trata de una reforma parcial que introduce cambios en el artículo 1º de la ley de Fiestas Nacionales de 11 de junio de 1921, donde se enumeran las fechas, entre ellas el 12 de octubre, que son fiesta nacional, sin referencia ninguna a las denominaciones correspondientes (Gaceta Oficial, 1971: 29.541/220.867-868). Ahora bien, contrariamente a lo expuesto en el decreto de 2002, no se encuentran referencias al 12 de octubre denominado como Día de la Raza en la Gaceta Oficial y eso teniendo en consideración la abundancia del los datos acerca de la fecha. El primer documento disponible que hace referencia al programa conmemorativo en el Aniversario del Descubrimiento data de 1943 y hasta 2002 sólo para 1946, 1976, 1997 y 1999 no se encuentran disposiciones publicadas al respecto.

Como principal responsable de la programación firma el Ministerio de Interiores; además, destaca el rol del Ministerio de Educación. Este es incitado a excitar "a todos los Directores de los Planteles de la República a dictar, la víspera del aniversario del Descubrimiento de América, conferencias [...] sobre la significación de ese hecho memorable." Además, se le encarga dictar en los días 11 y 12 "conferencias radiadas sobre el Descubrimiento y la Conquista de América." (Gaceta Oficial, 1943: 21.221/141.822) Estas directivas se mantienen hasta el año 1977 –con la excepción de que en 1974 se añade la transmisión televisiva— cuando la Conquista desaparece como contenido recomendado a figurar en las conferencias. A partir de este año se emplea una formulación más general que estipula la promoción de "programas radiales y televisivos sobre el significado del Descubrimiento de América." (Gaceta Oficial, 1977: 31.335/136.136)

El centro geográfico de las ceremonias oficiales durante todas estas décadas hasta el 2002, el lugar de memoria per se del Aniversario del Descubrimiento de América, es la Plaza Colón, ubicada en la Plaza Venezuela de Caracas y donde hoy sólo quedan los restos del monumento al navegante. Cada 12 de octubre, debajo de la estatua, se celebraban ofrendas florales, desfiles militares, guardias de Honor y se cantaba el Himno nacional venezolano. A partir de 1986 y hasta 2002, además, se entonaban los Himnos nacionales español e italiano (Gaceta Oficial, 1986: 33.573/258.779). A las ceremonias oficiales, que duraban alrededor de dos horas,

asistieron siempre representantes del Ejecutivo Nacional, como también, ininterrumpidamente desde 1949, la Representación Diplomática española y, desde 1961, la italiana (Gaceta Oficial, 1949: 23.043/167.402; 1961: 26.673/197.959). A partir de 1977 se observa una continua preocupación por la participación de los ciudadanos en los actos, lo que deja pensar que ésta no era especialmente abundante. Además, se incita reiteradamente a los "Gobernadores del Distrito Federal, de los Estados, Territorios y Dependencias [...] que además de los actos oficiales de rigor se efectúen [...] festejos de carácter popular que permitan al pueblo de Venezuela disfrutar del regocijo que corresponde a tan patriótica celebración." (Gaceta Oficial, 1981: 32.329/244.208) Todo ello evidencia, primero, que las conmemoraciones del Aniversario del Descubrimiento de América en Venezuela se llevaron a cabo con representaciones eurocéntricas en combinación con los símbolos patrios por excelencia: el himno, la bandera y el escudo; segundo, la identificación de las élites políticas con estas representaciones, independientemente de los cambios de régimen hasta 2002, y tercero, la preocupación por parte de las élites políticas de que estas representaciones sean aceptadas plenamente por los ciudadanos.

b) Acerca del V Centenario del Descubrimiento de América

Con la dogmatización de la ideología relacionada al 12 de octubre en España, expresada con el concepto de hispanidad, bajo Franco, se produce un enfriamiento de las relaciones con y por parte de los países latinoamericanos, que perdura hasta los años 1970. [10] Al terminarse la dictadura se mantiene, en efecto, el significado tradicional de este día festivo, sin embargo, cambian las modalidades dogmáticas de comunicación a un proceder más pragmático. En vez de centrar las políticas exteriores exclusivamente en Hispanoamérica, término utilizado preferentemente a partir del siglo XIX (Pereira Castañares, 1986: 131-156), el gobierno español propulsa a principios de los años '80 la denominación Iberoamérica, lo cual también abre las puertas a Brasil y Portugal. No obstante, ambos términos tienen sus orígenes en la época colonial (Carilla, 1989: 342).

El hecho de que el término Iberoamérica haya podido ser rescatado, se debe esencialmente a que tanto el gobierno de transición, como posteriormente el gobierno González supieron aprovechar, en el transcurso de la llamada tercera ola de democratización (Huntington, 1991), el momento de cambios políticos profundos para revivir el término adaptando sus significados tradicionales. En el marco de las preparaciones para el V centenario se levantaron las relaciones hispano-latinoamericanas por primera vez, a base de un consenso democrático mutuo. El nuevo proceder pragmático en las políticas exteriores españolas, caracterizado por la aumentada disposición a transigir y aunado a una agenda resuelta, con el objetivo de hacer del año conmemorativo 1992 un hito de la España moderna (BOE, 1992: 3/115-116), consiguió la rehabilitación del país en América Latina. Esto no quiere decir, sin embargo, que no sigan persistiendo discrepancias de opiniones en el campo de la memoria, ya que las transformaciones introducidas, en un principio, sólo envolvían significados tradicionales en un lenguaje de acuerdo a las nuevas circunstancias.

El gobierno de México, particularmente en persona de Miguel León-Portilla, el entones coordinador de la Comisión Nacional del V Centenario 1492–1992, no solamente criticó la imagen histórica propagada por parte del gobierno español, sino que también hizo una contrapropuesta terminológica en 1984: Encuentro de Dos Mundos, a su vez causa de vivas polémicas (León-Portilla, 1992: 164). La cuestión era conflictiva, pero no solamente en términos de políticas exteriores, sino también, interiores. La propuesta Encuentro de Dos Mundos, por un lado, permitió al gobierno mexicano presentarse a nivel internacional como progresista rechazando abiertamente sospechas de tutela por parte del gobierno González. Por otro lado, parece que también estaba pensado para calmar las reivindicaciones de los movimientos indígenas mexicanos. Estos, sin embargo, no dudaron que sólo se había puesto una etiqueta nueva a un contenido eurocéntrico que consideraban caducado.

El reconocimiento de las críticas y la consideración de la contrapropuesta terminológica por parte del gobierno González posiblemente fue el gesto simbólico más importante para transmitir a sus interlocutores latinoamericanos el compromiso real con el nuevo ajuste en las políticas exteriores españolas después de la dictadura franquista. Sin embargo, hay que tener en cuenta que las concesiones eran más bien superficiales. Ello se evidencia, por ejemplo, en el hecho de haberse aferrado al lema descubrimiento de América para la exposición mundial de Sevilla '92 (BOE, 1988: 239/28902-28907) de gran efectividad publicitaria y atención pública a nivel mundial.

En México, en cambio, tanto en el período legislativo de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) como en el de Salinas, paradójicamente, sólo se introdujo parcialmente el término Encuentro de Dos Mundos en la legislación. Cuenta de ello da que en este país el 12 de octubre, desde su establecimiento en 1929 y, ahora como antes, sigue denominándose Día de la Raza y aniversario del descubrimiento de América.

A pesar del desgarro en el seno del gobierno mexicano, que se manifiesta en la discrepancia entre legislación nacional y la agenda perseguida en las políticas exteriores, se puede considerar como exitosa la creación de la terminología Encuentro de Dos Mundos. Destaca la legitimación internacional de la misma por medio de un acuerdo alcanzado en la UNESCO (1988: 130 EX/Decisiones, 9.2) y la incorporación de la terminología en legislaciones nacionales de otros estados, lo que indica cierto nivel de relevancia.

No obstante, las limitaciones en la divulgación legislativa de la terminología evidencia por ejemplo el caso de España, donde los legisladores no se han declinado definitivamente ni por una, ni por otra, resultando en la coexistencia de descubrimiento y Encuentro de Dos Mundos. A este proceder también se podría atribuir una determinada lógica que busca relacionar los dos conceptos terminológicos, al insinuar una sucesión cronológica de ambos. Consiguientemente tendría que haber ocurrido primero el descubrimiento, seguido por el encuentro.

Dirigiendo la mirada a la legislación venezolana, se observa que el uso de Encuentro de Dos Mundos es más bien marginal, a pesar de que bajo la segunda presidencia de Carlos Andrés Pérez (1989-1993) se decretase la reforma del decreto Nº 174 de 1984 "mediante el cual se creó la Comisión coordinadora de los planes nacionales de celebración del Quinto Centenario del Descubrimiento de América.", para crear, cambiando el nombre, "la Comisión Nacional para la Conmemoración del Quinto Centenario del Descubrimiento de América – Encuentro de Dos Mundos." (Gaceta Oficial, 1989: 34.301/270.997-999) Como ya se ha visto también más arriba, domina el término descubrimiento. Perdura incluso dos años después de haber asumido la presidencia por primera vez

Chávez en 1999, hasta desaparecer bruscamente en 2002 con el decreto Nº 2028 (Gaceta Oficial (Extraordinario), 2002: 5605/1-2).

El 12 de Octubre como "Día de la Resistencia Indígena"

Aunque el cambio de nombre del 12 de octubre en Día de la resistencia indígena por el gobierno Chávez deja presumir una fractura brusca, el programa conmemorativo oficial al respecto refuta este supuesto, demostrando el apego a las anteriormente establecidas tradiciones. El lugar de memoria cambia, ya no es la Plaza Colón, sino el Panteón Nacional el sitio privilegiado para la ceremonia oficial. Igualmente se celebran ofrendas florales, pero ahora ante el "Sarcófago que guarda los restos mortales de El Libertador y Padre de la Patria, Simón Bolívar, y en el Monumento Simbólico del Cacique Guaicaipuro." Con las mismas palabras de antaño se incita a los distintos ministerios a dictar "conferencias sobre el significado de tan magna fecha, [...promover] programas radiales y televisivos sobre dicha celebración [...y exhortar] a la ciudadanía a concurrir a los actos programados por tal motivo." (Gaceta Oficial, 2003: 37.793/330.540-330.541). El gobierno Chávez combina, por un lado, la tendencia conservadora de ritos, mediante la adhesión a la fecha del 12 de octubre y algunos aspectos tradicionales de conmemorarlo y, por otro lado, su potencial creativo, al adscribirle un nuevo significado (compárese Kertzer, 1998: 377).

El 12 de octubre es una fecha conmemorativa establecida en todo el mundo, lo que asegura al gobierno Chávez una atención aumentada para lanzar sus mensajes. Así lo aprovecha para difundir el ideario del socialismo del siglo XXI que incluye el afán de avanzar el establecimiento de una alianza de pueblos indígenas y hacerla un factor relevante en las relaciones internacionales (Gaceta Oficial, 2006: 38.545/350.083-350.084).

Los bicentenarios

Ante todo cabe resaltar que las observaciones acera de los bicentenarios aquí expuestas no son más que un primer balance que tendría que ser sometido a una revisión continua según avanza el ciclo conmemorativo. La primera parte del mismo se dio entre 2009 y 2011 comprendiendo las conmemoraciones bicentenarias del inicio de los movimientos de independencia. La segunda parte estará dedicada a la consumición de la independencia que se iniciará a finales de esta década. El punto final, previsiblemente, se dará con el bicentenario del fallecimiento de Simón Bolívar en 2030.

Si la esencia de las conmemoraciones del V centenario giraba en torno a la originalidad, expresada por el término descubrimiento, los debates que se generan en el marco de los bicentenarios se escandalizan por lo mismo. Sin embargo, no se trata de descubrimiento en términos físicos, sino más bien en términos de descubrimiento de valores, característicos para la actual CIN. De la originalidad que expresan ambos conceptos descubrimiento/descubrimiento de valores los gobiernos aquí en cuestión derivan una pretensión supuestamente legítima para hacerse con el liderazgo dentro de la comunidad.

El posicionamiento del gobierno español de Zapatero referente a los movimientos independentistas en América Latina parte de la base de que la ilustración, como fuerza motriz de estos, se extendió desde la Península Ibérica a las colonias hispanoamericanas. Ello se puede interpretar como el reiterado descubrimiento de América por España. De manera que en la legislación española al respecto, aprobada en su conjunto bajo las dos legislaturas de Zapatero, no se resaltan los esfuerzos emancipadores de las ex colonias, sino el papel de la sociedad española como facilitador de su emancipación. Según esta visión, la emancipación era una lucha conjunta de los pueblos en ambos lados del atlántico en contra de fuerzas absolutistas, cuyo resultado fue, finalmente, el logro de la independencia. Asimismo, se elaboró la Constitución de Cádiz en 1812, representada como documento de referencia para los valores compartidos en estas luchas y el origen de la compartida tradición de derecho. La consecución de la independencia se describe, en su totalidad, como un proceso harmónico donde palabras como querra brillan por su ausencia. No obstante, se reconoce con insistencia, el protagonismo de los países iberoamericanos en cuanto a la organización y ejecución de los bicentenarios. La participación de la España oficial no puede, por lo tanto, exceder de un mero acompañamiento a las conmemoraciones (BOE, 2007: 113/20314). Es tanto más sorprendente que el gobierno Zapatero, al mismo tiempo, se haya empeñado considerablemente en lograr incorporar la declaración de la Constitución de Cádiz al calendario conmemorativo de la CIN (sin esta insistencia la pretensión quedaría seguramente desapercibida.)

Completamente opuesto a la posición del gobierno Zapatero se presenta la visión de los hechos según la legislación venezolana aprobada por el gobierno Chávez. El acto emancipador propio, la liberación del yugo español, del imperio español a través de una lucha sacrificada se pone de relieve como, por ejemplo, en las consideraciones al decreto Nº 7.374 de 2010 (Gaceta Oficial, 2010: 39.402/375.794-375.795). A España, queda borrosa la distinción entre la España actual y el Imperio Español, no se le atribuyen en ningún momento características positivas. Por el contrario, los textos, como ejemplifica el anteriormente citado, resaltan el rol precursor en las luchas libertadoras sudamericanas con Francisco de Miranda y Simón Bolívar como figuras de identificación y ejemplos a seguir para el pueblo. Se establecen similitudes entre las luchas libertadoras del pasado y del presente, es decir, se presentan las luchas actuales como la continuación de las de en aquel entonces y se define como objetivo la conclusión de estas luchas en el presente. Asimismo, en un acuerdo con motivo de conmemorar el 198º Aniversario de la Declaración de la Independencia, se resta importancia a la Constitución de Cádiz al presentar la declaración de la Independencia venezolana de 1811 como "primer proceso constituyente de América Latina y tercer ejemplo mundial de organización y civilización de los pueblos." (Gaceta Oficial, 2009: 39.218/370.280)

Lo llamativo de los textos legislativos mexicanos, aprobados todos en la legislatura de Calderón es, sobre todo, la desorientación programática tanto en cuanto a la legislación hacia adentro como en la de hacia afuera. Destaca que incluso medidas muy relevantes para la ejecución de las conmemoraciones en 2010 no se tomaron o sufrieron varios cambios hasta este mismo año (DOF, 2009: DCLXVI/9/32-33; 2010: DCLXXVII/12/81-83; 2010b: DCLXXXII/1/54-56). [11] A pesar de tratarse de una conmemoración de la independencia, queda sin explicitar de

quién se independizó México originalmente. Palabras que podrían evocar la sensación de lucha o conflicto son evadidas. El objetivo más eminente es, sin duda, presentar y crear por medio de las conmemoraciones una imagen cohesionada de la sociedad mexicana que transmita solidaridad y unión. El sentimiento más apelado es el orgullo. El año 2010, denominado Año de la Patria por ser el año del Bicentenario del Inicio de la Independencia y Centenario del Inicio de la Revolución, consecuentemente, "debe ser motivo de orgullo y de reflexión sobre nuestro compromiso con la Patria y por ende, una oportunidad para reasumirlo." (DOF, 2010a: DCLXXVIII/3/18) En los textos se refleja claramente la problemática situación de la seguridad interna, causada por el crimen organizado y aún más agudizada debido a la militarización de la lucha en su contra, por parte del Ejecutivo Federal. Este se adscribe el deber de "honrar la memoria de los actores en la Independencia y la Revolución de México para actualizar sus ideales y preservar en la Nación nuestra fidelidad con la legalidad, la justicia, la democracia y la seguridad, preservando lo mucho que hemos conseguido como Nación en doscientos años de ser orgullosamente mexicanos." (DOF, 2010a: DCLXXVIII/3/18)

Es todavía muy temprano para valorar de manera sustentable las consecuencias que puedan tener las conmemoraciones de los bicentenarios organizados a iniciativa de los estados latinoamericanos en el espacio de memoria de la CIN, no obstante, se puede identificar sobre todo una tendencia: Las polémicas que emergieron con motivo de las conmemoraciones del V centenario siguen acompañando las relaciones entre España y los países latinoamericanos. El resurgimiento de las polémicas, que hasta el inicio de los bicentenarios persistieron latentemente, se debe ante todo al hecho de que no fueron concluidas en los años 1990. El gobierno español en el poder, independientemente de su proveniencia ideológica, sigue intentando consolidar su liderazgo en la comunidad. Sólo que los gobiernos de Zapatero se distinguieron por haber perseguido esta agenda de una manera más prudente, teniendo en cuenta, por lo menos parcialmente, la experiencia del V centenario.

IV. Consideraciones finales

Entonces, ¿qué órdenes, relaciones de poder y discursos dominaron las transformaciones del espacio de memoria en la CIN?

Los documentos analizados presentan formaciones discursivas que parcialmente disponen de una trayectoria de más de 100 años y que evidencian, por lo tanto, en algunos ámbitos, mecanismos de inclusión y de exclusión tenaces. El ejemplo especialmente controvertido y anteriormente ampliamente discutido es el del descubrimiento. Desde una perspectiva comparativa de las denominaciones alternativas a la terminología tradicional del 12 de octubre como descubrimiento de América, la denominación Día de la Resistencia indígena parece ser la más combativa. A diferencia de Encuentro de Dos Mundos establece una línea divisora clara entre los dos mundos o las dos culturas que enfrenta los pueblos indígenas con lo otro. Además, hay que tener en cuenta que encuentro insinúa un evento puntual, mientras que resistencia expresa más bien un lapso de tiempo. Por consiguiente, Encuentro de Dos Mundos tiende a anclar el significado en el pasado cuando Día de la Resistencia indígena insinúa la continuidad de la lucha. De ahí que el gobierno Chávez presente este día como parte de un proyecto contrahistórico para enfrentar los "prejuicios coloniales y eurocéntricos que subsisten en el estudio y enseñanza de la historia y la geografía" (Gaceta Oficial (Extraordinaria), 2002: 5605/1-2). Este proyecto es inherente a la premisa general del proyecto bolivariano que persigue la recuperación de la historia minimizada y ocultada por la historia oficial (Sulbarán, 2010). Ésta se atribuye, según esta lógica, al antiguo régimen, es decir, a los gobiernos anteriores a las legislaturas de Chávez, mientras que él, atribuye a su propio gobierno, la defensa de la historia alternativa o no oficial. ¿Hasta cuándo puede sequir proclamándose no oficial este proyecto historiográfico oficial? ¿Persique el gobierno Chávez mediante este proyecto verdaderamente ideas emancipadoras o se trata meramente de un cálculo político con la única finalidad de perpetuarse en el poder? La denominación Día de la Resistencia indígena no solamente le da a este gobierno la posibilidad de señalar llamativamente una deficiencia de la historiografía global, sino también implica la creación de un clima político explosivo dominado por la polarización, cuya consecuencia es, por ejemplo, el derrumbamiento de la estatua de Colón en Caracas.

La institucionalización de las relaciones entre los estados latinoamericanos y los países de la Península Ibérica con la construcción de la CIN no ha conllevado una aumentada homogeneización del discurso sobre el espacio de memoria que comprende esta comunidad. Las legislaciones nacionales analizadas divergen especialmente en cuanto a los bicentenarios. El significado y las terminologías referentes al 12 de octubre, en cambio, siguieron a grandes rasgos una trayectoria similar, aunque con especificidades nacionales, entre las que destacan las introducidas por el primer gobierno de Chávez en 2002. Teniendo en cuenta que el 12 de octubre en los países latinoamericanos no es el día festivo más significativo y es, claramente, de menor importancia que los días festivos dedicados a los procesos de independencia, es interesante observar que a pesar de las críticas todavía se siga conmemorando y con pocas alteraciones en cuanto a la estructura conmemorativa introducida hace aproximadamente 100 años.

Es en la legislación española donde aparecen en mayor cantidad referencias a la CIN. Al mismo tiempo, evidencia el esfuerzo más elevado de todos los gobiernos a influenciar el espacio de memoria de la comunidad, según concepciones de memoria propias. Las legislaciones mexicana y venezolana con respecto al V centenario y los bicentenarios sólo hacen marginalmente mención de la CIN. Curiosamente destacan al respecto en los tres casos medidas legislativas acerca de monedas, timbres y sellos postales conmemorativos.

Cualquier gobierno español parece ser consciente de que el peso político de España en las relaciones internacionales y dentro de la misma Unión Europea depende decisivamente de la calidad de las relaciones mantenidas con los países latinoamericanos. El desafío más severo en este sentido son, sin duda, las políticas del gobierno Chávez que defiende, a parte de los gobiernos españoles, la más ambiciosa agenda de políticas de memoria, consciente —al igual que ellos— de las posibilidades de poder político que conlleva.

Volver

Referencia bibliográfica

Amador Tello, Judith (2010): "El panismo se negó a un Bicentenario conjunto: Enrique Márquez". Proceso, del 16 de agosto de 2010, disponible en: http://www.proceso.com.mx, 31.03.2012.

Assmann, Jan, (2005) [1992]: Das kulturelle Gedächtnis. Schrift, Erinnerung und politische Identität in frühen Hochkulturen. München: Verlag C. H. Beck oHG.

Austin, John L. (1975) [1962]: How to do things with words. London: Oxford University Press.

Bracci, Luigino (2004): "Derriban estatua de Colón en Plaza Venezuela, PoliCaracas la recupera". Prensa RNV, disponible en: http://www.rnv.gob.ve, 31.03.2012.

Barkans, Elazar (2000): Guilt of Nations: Restitution and Negotiating Historical Injustices. New York: W. W. Norton.

Carilla, Emilio (1989): "José María Torres Caicedo. 'Descubridor' de la Literatura Argentina". Thesaurus, Tomo XLIV., No. 2, 334-368.

Gallego, Inma (2011): "El alcalde 'descubre' a Colón llamando a la batalla por las comunicaciones", Huelvainformacion.es, disponible en: http://www.huelvainformacion.es, 31.03.2012.

Gerbel, Christian et al. (2005): "Einleitung". En: Gerbel, Christian et al. (ed.): Transformationen gesellschaftlicher Erinnerung. Studien zur »Gedächtnisgeschichte« der Zweiten Republik (Reihe Kultur. Wissenschaften Band 9). Wien: Turia + Kant.

Halbwachs, Maurice (1925): Das Gesächtnis und seine sozialen Bedingungen. Frankfurt am Main: Suhrkamp (Traducción 2006).

Hall, Stuart (1997): "The centrality of culture: notes on the cultural revolutions of our time". En: Thompson, Kenneth (ed.): Media and Cultural Regulation. London: Sage.

Huntington, Samuel P (1991): The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century. Norman: University of Oklahoma Press.

Kertzer, David R. (1998): "Ritual, Politik und Macht". En: Belliger, Andréa/Krieger, David J. (ed.): Ritualtheorien. Ein einführendes Handbuch. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Koselleck, Reinhart, (1979): Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos. Barcelona/Buenos Aires: Paidós (Traducción 1993).

Kovács, Éva, y Gerhard Seewann (2004): "Ungarn. Der Kampf um das Gedächtnis". En: Flacke, Monika (ed.): Mythen der Nationen. 1945 – Arena der Erinnerungen. Berlin: Deutsches Historisches Museum, 2.

Luz Haw, Dora (2010): "Deja Alonso Lujambio 'mudo' a Villalpando. La vocería sobre los festejos queda a cargo de la SEP". Reforma, del 22 de julio de 2010, disponible en:

 $http://www.bi100.df.gob.mx/sites/default/files/archivos_descargables/Reforma.22 julio 2010.pdf,\ 15.09.2010.$

Marchart, Oliver (2005): "Das historisch-politische Gedächtnis. Für eine politische Theorie kollektiver Erinnerung". En: Gerbel, Christian et al. (ed.): Transformationen gesellschaftlicher Erinnerung. Studien zur »Gedächtnisgeschichte« der Zweiten Republik (Reihe Kultur. Wissenschaften Band 9). Wien: Turia + Kant.

Molden, Berthold (2009): "Mnemohegemonics. Geschichtspolitik und Erinnerungskultur im Ringen um Hegemonie". En: Molden, Berhold/Mayer, David (ed.): Vielstimmige Vergangenheiten – Geschichtspolitik in Lateinamerika. iAtención! Jahrbuch des Österreichischen Lateinamerika-Instituts, 12. Wien/Berlin: Lit Verlag.

León-Portilla, Miguel (1992): "Quinto Centenario: Tomar en cuenta a los otros. Mexican Studies/Estudios Mexicanos, Vol. 8, No. 2: 155-166.

Pereira Castañares, Juan Carlos (1986): "Primo de Rivera y la diplomacia española en Hispanoamérica: El instrumento de un objetivo". Revista Quinto Centenario, No. 10: 131-156.

Rachum, Ilan (2004): "Origins and Historical Significance of Día de la Raza." Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe. No. 76, 61-81.

Rodríguez, Miguel (2004): Celebración de "la raza": una historia comparativa del 12 de octubre. México D. F.: Universidad Iberomaericana.

Sandner, Günther (2001): "Hegemonie und Erinnerung: Zur Konzeption von Geschichts- und Vergangenheitspolitik". Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP). No. 30: 5-17.

Sulbarán, Berenice (2010): "Mario Sanoja: 'Estamos buscando construir un nuevo discurso histórico'". Comunicado de prensa del Ministerio del Poder Popular para Comunicación y la Información (MinCI) del 18 de mayo de 2010, disponible en: http://www.minci.gob.ve, 31.03.2012.

Troebst, Stefan (2006): "Jalta versus Stalingrad, GULag versus Holocaust. Konfligierende Erinnerungskulturen im größeren Europa", medien & zeit. Kommunikation in Vergangenheit und Gegenwart. No. 1: 4-19.

Wodak, Ruth, y Rudolf de Cillia (2007): "Commemorating the past: the discursive construction of official narratives about the 'Rebirth of the Second Austrian Republic". Discourse & Communication. Vol. 1, No. 3: 337-363.

Fuentes primarias citadas

España (Boletín Oficial del Estado): Disponible en www.boe.es, 31.03.2012.

BOE (2007): Real Decreto 595/2007 por el que se crea la Comisión Nacional para la Conmemoración de los Bicentenarios de la Independencia de las Repúblicas Iberoamericanas, publicado el 11 mayo, 113: 20314-20317.

- --- (1992): Real Decreto 1629/1992 [...] extingue la Comisión Nacional para la Conmemoración del Quinto Centenario del Descubrimiento de América, publicado el 4 de enero, 3: 115-116.
- --- (1988): Resolución de la Secretaría General Técnica, [...] Reglamento General de la Exposición Universal de Sevilla 1992 [...], publicado el 5 de octubre, 239: 28902-28907.
- --- (1941): Orden [...] "hispanidad", publicado el 18 de mayo, 138, 3552.

Gaceta de Madrid (1918a): Ley declarando fiesta nacional, [...] el día 12 de Octubre [...], publicado el 16 de junio, 167, 688.

- --- (1918): Real decreto [...] proyecto de ley declarando fiesta nacional, [...] el día 12 de Octubre [...], publicado el 17 de mayo, 137: 443-444.
- --- (1892a): Real decreto autorizando al Gobierno [...] proyecto de ley [...] fiesta nacional el día 12 de Octubre [...], publicado el 16 de octubre, 290: 134.
- --- (1892): Real decreto declarando día de fiesta nacional el 12 de Octubre próximo, [...], publicado el 25 de septiembre, III, 269: 1077.
- --- (1888): Real decreto [...] Exposición para el año 1892, [...], publicado el 29 de febrero, I, 60: 553.

México (Diario Oficial de la Federación (DOF)): Disponible en: www.dof.gob.mx, 31.03.2012.

DOF (2010b): Decreto [...] Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana amplía sus atribuciones y objetivos; [...], publicado el 1 de julio, DCLXXXII, 1: 54-56.

- --- (2010a): Acuerdo [...] utilización de la leyenda: 2010, Año de la Patria. [...], publicado el 3 de marzo, DCLXXVIII, 3: 18.
- --- (2010): Reglamento Interno de la Comisión Organizadora de la Conmemoración del Bicentenario del Inicio del Movimiento de Independencia Nacional [...], publicado el 17 de febrero, DCLXXVII, 12: 81-83.
- --- (2009): Acuerdo [...] programas y calendarios acordados por la Comisión Organizadora de la Conmemoración del Bicentenario del inicio del movimiento de Independencia Nacional [...], publicado el 11 de marzo, DCLXVI, 9: 32-33.
- --- (1929): Decreto que declara fiesta nacional el día 12 de octubre, publicado el 11 de octubre, LVI, 38: 1.

UNESCO:

UNESCO, Consejo Ejecutivo (1988): Decisión 9.2 aprobada por el Consejo Ejecutivo en su 130.ª reunión, 13 de octubre – 9 de noviembre (130 EX/Decisiones, 9.2): 52-54, disponible en: www.unesco.org, 31.03.2012.

Venezuela (Gaceta Oficial): Disponible en: www.pgr.gob.ve, 31.03.2012.

Gaceta Oficial (2010): Decreto N° 7.374, [...] Logo Bicentenario [...], publicado el 13 de abril, 39.402: 375.794-375.795.

- --- (2009) Acuerdo [...] 198° Aniversario de la Declaración de la Independencia [...], publicado el 10 de julio, 39.218: 370.280.
- --- (2006): Acuerdo [...] Día de la Resistencia Indígena, publicado del 18 de octubre, 38.545: 350.083-350.084.
- --- (2003): Resolución [...] "Día de la Resistencia Indígena" [...], publicado el 9 de octubre, 37.793: 330.540-330.541.
- --- (Extraordinario) (2002): Decreto N° 2.028, [...] se conmemora el 12 de octubre de cada año «Día de la Resistencia Indígena» [...], publicado el 10 de octubre, 5605: 1-2.
- --- (1986): Resolución [...] Aniversario del Descubrimiento de América [...], publicado el 9 de octubre, 33.573: 258.778-779.
- --- (1981): Resolución [...] Aniversario del Descubrimiento de América [...], publicado 8 de octubre, 32.329: 244.207-244.208.
- --- (1977): Resolución [...] 485º Aniversario del Descubrimiento de América [...], publicado el 6 de octubre, 31335: 236.236.
- --- (1971): Ley de Reforma Parcial de la Ley de Fiestas Nacionales, publicado el 22 de junio, 29.541: 220867.
- --- (1961): Resolución [...] 469º Aniversario del Descubrimiento de América [...], publicado el 6 de octubre, 26.673: 197.959.
- --- (1949): Programa [...] 457º Aniversario del Descubrimiento de América, publicado el 8 de octubre, 23.043: 167.402.
- --- (1943): Resolución [...] aniversario del Descubrimiento de América, [...], publicado el 4 de octubre, 21.221: 141.822-823.

ortegagment. ebst...; juli tan juli kan de menurib en bicanunkal beramertana de

10/12

Notas

- [1] Las reflexiones del texto subyacente se basan en la investigación llevada a cabo por el autor para su tesina defendida en la Universidad de Viena en 2010 bajo el título "Generación de los Bicentenarios. Erinnerungsräume der Iberoamerikanischen Staatengemeinschaft: Spanien, der 12. Oktober und die nationalen Unabhängigkeiten Mexikos und Venezuelas." Bajo: http://othes.univie.ac.at/11697/1/2010-10-19_0105124.pdf, 31 de marzo de 2011.
- [2] Esto evidencia por ejemplo la publicación de Molden/Mayer (2009).
- [3] Esta formulación se toma de Troebst (2006).
- [4] Compárese Austin (1975: 15) y su condición A. 2 para lograr un acto de habla: "the particular persons and circumstances in a given case must be appropiate for the invocation of the particular procedure invoked."
- [5] Compárese Austin (1975: 14) y su condición A. 1 para lograr un acto de habla: "There must exist an accepted conventional procedure having a certain conventional effect, the procedure to include the uttering of certain words by certain persons in certain circumstances."
- [6] Para los debates contemporáneas sobre la denominación del 12 de octubre como Fiesta/Día de la Raza véase Rodríguez (2004, 99-124).
- [7] Una buena visión general sobre las raíces de la Fiesta/Día de la Raza ofrecen Rodríguez (2004, 24-66) y Rachum (2004).
- [8] Especialmente para los casos de España y México véase Rodríguez (2004, 67-98).
- [9] Compárese también las informaciones acerca del 12 de octubre en la página del estado referente el bicentenario en México: http://www.bicentenario.gob.mx.
- [10] Según una orden firmada por el Ministro de Asuntos Exteriores Serrano Suñer el "vocablo «hispanidad» encierra un doble concepto. A la vez que significa el conjunto de naciones que integran el mundo hispano, también expresa su peculiar espíritu y entendimiento de la vida, su común tradición histórica y superior destino universal." (BOE 1941, 138/3552)
- [11] Problemas de transparencia en torno a las conmemoraciones resaltan por ejemplo Luz Haw (2010) y Amador Tello (2010).

Volver

Resumen:

El 12 de octubre de 1492 es la puerta de entrada al espacio iberoamericano de memoria. Los resultados obtenidos del análisis comparativo de la legislación concerniente al 12 de octubre en España, México y Venezuela evidencian, por un lado, la influencia multivectorial de estos países en el significado que subyace a esta fecha y, por otro lado, los resultados señalan que los órdenes, relaciones de poder y estructuras discursivas identificadas acerca de este discurso conmemorativo son de importancia primordial en la legislación referente a los bicentenarios del comienzo de los procesos de independencia en América Latina y, por ello, fundamentales para su interpretación. ¿Se han producido cambios en el discurso sobre el espacio de memoria a partir del V centenario y los bicentenarios? ¿Qué ordenes, relaciones de poder y discursos dominan las transformaciones de este espacio y qué mecanismos de inclusión y de exclusión subyacen en éstos?

Palabras clave:

Políticas de memoria; análisis de discurso; Comunidad Iberoamericana de Naciones; bicentenarios; V centenario.

Abstract:

October 12, 1492 is the door to the Ibero American space of memory. The results obtained from a comparative analysis of the legislation concerning October 12th in Spain, Mexico and Venezuela indicate, on the one hand, the multivectoral influence of these countries regarding the meaning of this date and, on the other hand, results show that the identified orders, power relations and discursive structures concerning this commemorative discourse are of primary importance to the legislation on the bicentenaries of the beginning of the independence movements in Latin America, and therefore fundamental for their interpretation. What are the transformations in discourse on October 12th, and especially between the quincentenary of the so called discovery and the bicentenaries? What are the orders, power relations and discourses that dominate the politics of memory in the Ibero-American Community?

Keywords:

Politics of memory; discourse analysis; Ibero-American Community of Nations; bicentenaries, quincentenary.

OW 11/12

Fecha de recepción: 11/04/2012

Fecha de aceptación: 04/09/2012

Volver

Imprimir

strappine and rights plane in more and a secondaria secon

GW 11/12

Circunstancia. Año X - Nº 29 - Septiembre 2012

Miscelánea

Para consultar un artículo, selecciónalo en el **menú de la derecha**.

• Ernesto Quesada en la transición científica e ideológica de comienzos del siglo XX. La conformación de una "sociología de cátedra" sustentada en la filosofía alemana y "derivada" desde lo español. Ronen Man.

Miscelánea

ERNESTO QUESADA EN LA TRANSICIÓN CIENTÍFICA E IDEOLÓGICA DE COMIENZOS DEL SIGLO XX. LA CONFORMACIÓN DE UNA "SOCIOLOGÍA DE CÁTEDRA" SUSTENTADA EN LA FILOSOFÍA ALEMANA Y "DERIVADA" DESDE LO ESPAÑOL.

Ronen Man

Resumen-Palabras clave / Abstract-Keywords / Fechas

- Spencer y Comte en el banquillo de la cátedra de sociología
- Fin-de-siglo: cambio de paradigma científico y contexto internacional
- Una biografía intelectual
- Consideraciones finales
- Referencias bibliográficas
- Notas

"...la unilateralidad de dirección se ha pronunciado por el auge del germanismo que, originado en España a partir de Ortega y de la Revista de Occidente, irradió en América y se manifestó con caracteres acusados en la Argentina".

[Norberto Rodríguez Bustamante].[1]

El objetivo de este trabajo es pensar desde la mirada de los saberes sociales y en particular desde la sociología como ciencia social y ciencia de estado en la Argentina, el traspaso desde los postulados clásicos positivistas de la segunda mitad del siglo XIX hacia una concepción científica nueva a la luz de los planteos idealistas y esencialistas que comienzan a oponérsele hacia las primeras décadas del siglo XX. Específicamente trabajaremos en base a algunas obras de Ernesto Quesada en tanto exponente prístino de la llamada "sociología de cátedra". [2] El énfasis estará en rastrear la serie de corrimientos que se producen en el alejamiento del paradigma positivista asociado con el pensamiento anglosajón hacia la implantación de un pensamiento "modernista" derivado de las nuevas influencias filosóficas alemanas, pero introducidas en el mundo hispanohablante de la mano de pensadores de la talla de Unamuno y Ortega y Gasset.

Según Carlos Altamirano durante gran parte del siglo XIX y hacia el cambio de siglo "la «ciencia social» o sociología[3] en la Argentina se desarrollo bajo el signo dominante del positivismo", en tanto, una cultura intelectual más bien ecléctica de espíritu más spenceriano que comteano". [4] A su vez, hacia mediados del siglo XX, o siguiendo a Alejandro Blanco incluso desde el "período de entreguerras, la edición en el dominio de las ciencias sociales y humanidades manifestaba cierta preferencia por la cultura alemana, en parte como consecuencia del clima antipositivista imperante en los medios académicos, especialmente filosóficos. La Revista de occidente y la Biblioteca de Ideas del Siglo XX, ambas bajo la dirección de José Ortega y Gasset, fueron los canales más importantes del ingreso de la cultura alemana en nuestro medio intelectual". [5] De tal manera que la introducción de la cultura alemana, mediada por la derivación del pensamiento español, fue un bastión de la llamada "sociología de cátedra" [6]; mientras que la cultura anglosajona sería un baluarte de la autodenominada "sociología científica". [7]

A su vez, según Oscar Terán la primera guerra mundial producirá efectos culturales que debilitarían los cimientos sobre los que había florecido la cultura científica. Eran todos síntomas de que se había ingresado en una nueva época intelectual y que se presenciaba un momento de "fin de época", viéndose desplazada la ciencia netamente positiva por una cultura estética esencialista, condensada en el modernismo y el idealismo filosófico. Empero, nos aclara Terán, sería falso creer que en este terreno se operó una sustitución tout court por el espiritualismo en ascenso. Sin embargo un síntoma ineludible del cambio de época lo constituyó la aparición en el año 1916 de Ortega y Gasset en su viaje a la Argentina y en sus memorables Conferencias de Buenos Aires, donde allí pudo diagnosticar "la muerte del positivismo" y referirse a la "momia de Spencer". Atrás quedaba el universo de sentidos que la cultura científica había construido durante buena parte del siglo anterior.

La intención de este trabajo será rastrear esta transición en la historia de las ideas científicas en la argentina de las primeras décadas del siglo XX, tratando de develar como se produce este corrimiento y la consiguiente revalorización de una filosofía germana de la mano de un revaluado pensamiento hispanista[8], de los cuales Ernesto Quesada fue un tenaz defensor. Primero repasaremos las concepciones que sobre la nueva ciencia social o sociología produce Quesada, para ver las críticas que a las ideas de August Comte y de Herbert Spencer realiza; luego intentaremos explicar el vuelco y la interesante revalorización de la cultura y del pensamiento español, en una sociedad local que hasta hace no mucho tiempo era marcadamente hispanofóbica. [9]

Spencer y Comte en el banquillo de la cátedra de sociología

Contra lo que pudiera pensarse, entre los intelectuales argentinos la figura de Herbert Spencer tuvo mayor influencia que la de August Comte. [10] Para el primero, el universo era representado como un gigantesco mecanismo sujeto a una causalidad inexorable que se identificaba con la marcha misma del progreso indefinido,

expresado mediante la gran ley de la evolución. Básicamente el consenso positivista se basó en desechar por incognoscible todo lo que no fuera medible y experimentable a través de los sentidos, otorgando una primacía a la experiencia sensible, esto es comprobar los hechos mediante los sentidos. Los datos obtenidos se vinculaban entre sí mediante un conjunto de regularidades constantes o "leyes", asignándose un factor explicativo crucial al medio (ambiente y/o social), generándose así causalidades inexorables plenamente deterministas, produciéndose de tal manera una Filosofía de la Historia, una Teleología del Progreso y de la Evolución.

El positivismo regía por igual para el conjunto de los conocimientos científicos, generándose un monismo y una unidad de la ciencia que impedía realizar una diferenciación de fenómenos según distintos órdenes. Por lo tanto, el modelo científico serían las ciencias matemáticas y su lógica debía aplicarse para el resto de los saberes, incluidos los "saberes sociales" que debían atenerse a esa misma metodología. De manera tal que en la escala derivada de las ciencias, la sociología y la psicología estaban por debajo y eran precedidas por la biología y la fisiología como los eslabones anteriores que las conectan con las ciencias naturales.

Sin embargo, introduciendo un disruptor cambio de perspectivas, desde la óptica de Ernesto Quesada ese determinismo biologicista no le brindaba un lugar pleno al desarrollo de la sociología como un saber netamente social ya que,

"...los elementos psíquicos y sociales escapan á las retortas de los gabinetes, y todo aquel que pretenda buscar la explicación de los fenómenos de esa naturaleza exclusivamente dentro del dominio de las ciencias biológicas, dará simple prueba de la poquedad de su espíritu ó de lo unilateral de su criterio...".[11]

Legitimando al nuevo saber a la vez que se le otorgaba autonomía, la lectura crítica que Quesada realiza de la obra comteana consiste en una diatriba metodológica que hiere de muerte las bases del pensamiento tradicional, reduciendo todo el aparato axiomático objetivista del planteo positivista a una mera interpretación subjetiva o incluso ingenua.

"Ese es, precisamente, el lado débil del comtismo, porque si uno de esos "axiomas", al ser pasado por el tamiz de la crítica metafísica, sale maltrecho, no puede ya servir de punto de apoyo para la serie de generalizaciones que el positivismo arranca de ahí, y el sistema entero de la nueva filosofía resulta bamboleante...".[12]

A su vez, siempre en la lectura de Quesada, la obra de Spencer pecaría de un profundo defecto debido a un prejuicio innato del individualismo anglosajón. Este consiste en la pretensión liberal de pensar a la sociedad como una mera agregación de individuos aislados, mientras que para Quesada, en cambio, el hombre no puede existir por fuera de la sociedad que lo contiene, formando parte de un organismo, de manera tal que el estado social influye sobre el comportamiento individual, que no puede abstraerse del todo mayor que lo involucra.

"Este aspecto psicológico del problema se echa de menos en la sociología spenceriana. Sin duda porque el prejuicio individual era, á los ojos de Spencer, una de esas "verdades cardinales" que, axiomáticas por su esencia, no pueden someterse á tela de juicio: no es la sociedad, por lo tanto, una simple agregación de individuos, sino un fenómeno absolutamente distinto, como la conciencia no es la simple adición de diversos estados psíquicos: á medida que la civilización avanza, los factores físicos influyen menos y menos en el desenvolvimiento social humano, y son cada vez mas predominantes los factores psíquicos, que la sociedad determina á diario con mayor fuerza". [13]

Otorgando una primacía de los aspectos psicológicos por sobre los fisiológicos Quesada invierte los términos de la disputa. Para aclarar estos conceptos y siguiendo a Carlos Altamirano, se puede proponer que durante su primera etapa la sociología en la Argentina marchó entre dos polos: naturalismo o psicologismo. El naturalismo afirmaba el fundamento biológico de los hechos sociales, concibiendo la historia humana como un proceso presidido por la ley de la Evolución y por la idea del Progreso. En cambio el psicologismo era crítico de la importación directa de los términos de la biología en el estudio de la vida social, mostrándose de esa manera opuesto al "derivatismo" [14] cultural en cuanto a la recepción de las ideas y opuesto también a considerar a la sociedad como un reino más de la naturaleza. El psicologismo planteaba que el hombre podía obrar por reflexión y cálculo y no como simple reflejo condicionado por el medio.

Evidentemente el positivismo clásico tenía una elevada dosis de naturalismo, pero a su vez, para Quesada la debilidad del positivismo es explicada por dos prejuicios innatos que lo vuelven impracticable. Por un lado, un abuso de las fórmulas generales que le dan un cariz metafísico, pero más precisamente, por su constitución empírica derivada del ambiente étnico, histórico y cultural de desarrollo, marcados por la negativa preeminencia de una impronta individualista anglosajona.

"Desgraciadamente, su espíritu filosófico estaba sometido á dos órdenes de prejuicios: el metafísico -por más que el vocablo no le fuera simpático -en cuanto abusaba de fórmulas generales directivas; y el empírico, proveniente de su índole subjetiva y del ambiente histórico y étnico de su país: su individualismo...".[15]

De esto puede extraerse la visión filosófica que Quesada le asigna al individualismo anglosajón como deformador de la interpretación de la vivencia en una sociedad moderna, como el principal obstáculo para el surgimiento de un saber netamente dedicado a indagar sobre la sociedad. ¿Pero como se explica que sea un componente étnico asociado a lo anglosajón lo que genera la endeblez de un sistema filosófico universal? Evidentemente en Quesada se está activando un principio explicativo que pretende posicionar a un orden filosófico esencialista asociado con un revalorizado pensamiento modernista y anti-materialista.

"Si la sociología tardó tanto en constituirse, ha sido ello debido al viejo prejuicio de considerar al hombre como un ser aparte, no sometido á las leyes del universo y como si fuera un imperio dentro de otro imperio, en cuyo concepto influyó considerablemente el individualismo predominante en filosofía, sosteniendo que, si el individuo es la realidad verdadera, las sociedades no pueden ser sino colecciones sin realidad propia [...], de donde se desprendía la lógica consecuencia de que, si no existen más que individuos, no pueden haber leyes para los hechos sociales".[16]

Oponiéndose al principio individualista y dándole cabida a una ciencia que pudiera pensar a la sociedad como un

conjunto, Quesada desarma los axiomas tradicionales que impedían dicha constitución científica. "...si las sociedades no tienen realidad como un todo aparte, los individuos no se encuentran reunidos en ellas sino por causas externas, [...] por una voluntad arbitraria o una fuerza misteriosa, que determina el curso de los fenómenos, de modo que, en última tesis; semejante objeto no puede ser materia de una ciencia". [17] Esta crítica de Quesada al pensamiento filosófico anglosajón, fundamentalmente centrado en el planteo positivista spenceriano, se constatará en el contexto mundial singular y de ruptura intelectual que genera el momento que va desde el cambio de siglo hasta la primera guerra mundial, al cual seguidamente hacemos referencia.

Fin-de-siglo: cambio de paradigma científico y contexto internacional

Desde una óptica continental y siguiendo la tónica antipositivista, célebres autores como Rubén Darío o José Enrique Rodó con su arielismo, dedicaban sus cantos literarios a ensalzar el "espiritualismo", "tradicionalismo" y "cristianismo" de la raza y de la sangre hispana, para oponerla críticamente al "materialismo", "utilitarismo", "cosmopolitismo", "pragmatismo" y "protestantismo" del nuevo imperialismo anglosajón y extendían su crítica, por ende, al capitalismo occidental en general, reclamando la vuelta a una "edad de oro" siempre mejor y más pacífica, en la cual las ideas corporativas medievales regulaban al organismo social, con sus estables y duraderas relaciones de vasallaje, lealtad y jerarquía. El abrumador ingreso de América Latina al orden capitalista mundial y el descentramiento de las tradicionales relaciones de deferencia que estaban siendo transgredidas en las movilizadas sociedades de masas y de rápida modernización, hacían del antiguo lazo social un modelo ahora idealizado de ordenamiento societal. En este sentido la religión y la iglesia católica, lograrán recuperar en esas décadas parte de su rol tradicional que habían perdido a manos de la secularización y del laicismo del liberalismo argentino decimonónico.

En esta misma clave explicativa, las críticas a la modernidad y al materialismo capitalista, encarnado ahora en el monstruo norteamericano, apelaron al acervo romántico hispanoamericano que idealizaba una anterior organicidad y armonía añorada ante su perdida. [18] "Más precisamente, se edificaron argumentaciones que lamentaban la irrupción caótica de las masas en la escena política, o el peso privilegiado que las prácticas económicas habían alcanzado en la sociedad...". [19] Esto último era traducido desde una lectura arielista espiritualista como la "mercantilización de las relaciones humanas". La voracidad y la vorágine del crecimiento de Buenos Aires y de las principales ciudades, vino a contrarrestar un inmovilismo tradicionalista del interior del país, núcleo de los sectores conservadores que se veían desplazados por la modernidad y su eje litoral pampeano agroexportador. Según Moya no es "coincidencia que el nacionalismo cultural hispanista emergiera en Buenos Aires, pero muchos de sus defensores fuesen provincianos" [20], representantes de un tipo de familias tradicionales y respetables pero venidas a menos. Para ellos el hispanismo fue una suerte de "escudo" contra los arribistas y nuevos ricos de clase media, empresarios advenedizos asociados con el materialismo mercantilista y sin tradiciones de linajes ni genealogías. En fin, fue una manera de mantener ciertos privilegios de clase relacionados con un vieio aire aristocrático y oligárquico.

Ahora debemos abocarnos a explicar cómo se produce esta transición en las ideas científicas de la época y como ellas están relacionados con los vaivenes de la política internacional y la interesante revalorización de los aspectos hispánicos, en una sociedad como la argentina, pero también la latinoamericana, que hasta hace poco tiempo eran marcadamente hispanofóbicas. En este sentido es notable analizar el desplazamiento que se produce desde una imagen puramente negativa de lo español como el "opresor y el enemigo de la patria" tras las guerras de independencia y en una primera mitad del siglo XIX signado por una fuerte hispanofobia, en el que la fuerte herencia española en el país fue vista como un posible obstáculo para la modernización y capitalización de la Argentina y en los proyectos de nación inaugurales la intelectualidad decimonónica planteo que el pesado "estigma" de la cultura hispánica sólo podía erradicarse mediante la influencia civilizadora de la inmigración no ibérica ni cristiana, principalmente la deseada inmigración occidental, noreuropea y protestante.

Pero finalmente, hacia el cambio de siglo, lo español pasara a constituir una suerte de "bastión espiritual de la raza" argentina en pleno proceso de construcción imaginaria, para llegar a su zenit de admiración en el contexto del resurgimiento nacional culturalista del primer Centenario de la revolución de Mayo en 1910. Postulamos que un rol transcendental en esta transición ideológica lo ocupó el despertar hispanista impulsado por la tendencia del regeneracionismo peninsular gobernante, acompasado por el accionar de la generación intelectual española del '98. Creemos que este "despertar hispanista" se constituyó como un factor clave para comprender no sólo el fortalecimiento de una conciencia nacional centralista en la península ibérica, sino, más aún y quizás primordialmente, el nuevo rol que la idea de "Madre Patria" representó para con sus antiguas colonias americanas.

Según Terán, se produjo de esta manera una intenso operativo hispanista, [21] basado en un "emprendimiento de reconfiguración de un tipo nacional conectado con el linaje español", un operativo "sumamente activo en esos años e impulsado tanto desde la Península como de Hispanoamérica a partir de la derrota española en la guerra con los Estados Unidos". [22] "Con mayor énfasis a partir de la guerra del '98 pero dentro de prevenciones ya presentes en la primera Conferencia Panamericana de 1889, la Argentina y casi toda Hispanoamérica verían con creciente recelo el avance del expansionismo yanqui, alentando la elaboración de una definición de lo propio contrastante con la del país del norte". [23]

De esta manera, el ingreso de los Estados Unidos en la contienda cubana en plena oposición a la preeminencia española, marcó su consolidación como la nueva figura imperialista en la región, más allá de los "límites naturales" de su "frontera vital" expresados en su mítico "destino manifiesto". Si bien la independencia de la última colonia española en Cuba era alentada por casi todos los intelectuales argentinos, que veían esta lucha en sintonía de continuidad con su propia emancipación de 1810, inmediatamente cuando Cuba obtuvo el apoyo de su vecino "coloso del norte", la balanza se inclino para apoyar a la ahora más débil "Madre Patria". En 1898 al dejar de constituir España un imperio colonial y verse claramente que no tenía ya intenciones de reposicionarse como tal -1914 es una clara expresión de ello-, la secular hispanofobia argentina comenzó a transitar hacia una hispanofilia patente que tendría su máxima expresión una década después durante el Centenario de 1910. [24]

Rápidamente el conflicto imperialista fue visto en "Hispanoamérica" como una "guerra racial" y se acordó que habría que cerrar filas en torno a la defensa de la hermana raza hispana. Así, indirectamente la entrada del imperialismo yanqui y su "Panamericanismo", unida al regeneracionismo y a la generación española de los intelectuales de 1898, sirvió para reposicionar en términos positivo a un revaluado legado español. En ese contexto varias figuras de la intelectualidad argentina comenzaron a replantear la visión de una trágica herencia española, para resaltar ahora sus valores positivos. [25]

Una biografía intelectual

En ese contexto intelectual internacional es que aparece la figura de Ernesto Quesada desde un lugar dual, ya sea en tanto científico como en tanto diplomático. De esta manera, siguiendo la senda política trazada por su padre Vicente G. Quesada, Ernesto participa en el año 1889 de la Primera Conferencia Panamericana realizada en Washington. Allí de alguna manera los Estados Unidos querían proponerle al resto de las republicas americanas una "nueva política de vecindad" superando los planteos de la Doctrina Monroe y del "gran garrote". En esa oportunidad, Quesada como el resto de los delegados argentinos entre los que se contaba el futuro presidente Roque Sáenz Peña, criticarán la idea de un panamericanismo cooptado por los yanquis y propondrán una visión de la región del Río de la Plata como una bastión de vanguardia de las naciones latinas por la defensa de sus soberanías. Asimismo,

"España también trató de frustrar la Conferencia Panamericana de Washington. La diplomacia española entendía que cualquier proyecto de integración regional bajo la dirección de Estados Unidos era una amenaza para la comunidad cultural entre España e Hispanoamérica, pero sobre todo para la soberanía española en Cuba. Por eso instruyó repetidamente a sus representantes en América Latina desaconsejar la asistencia a la conferencia". [26]

Posteriormente y de igual manera, en su participación como presidente de la delegación argentina ante el Congreso Científico de Washington de 1915-1916[27], Quesada acentuará el carácter intelectual y científico que debía adquirir un pretendido y neutral Panamericanismo, corriéndolo de esta manera de su costado sentimental, político o comercial que quería imprimirle la política wilsoniana en la coyuntura plena de la primera Guerra Mundial.

A esto hay que sumarle la actitud de Quesada ante la guerra expresada en el manifiesto La actual civilización germánica... del año 1914, en donde el autor hace una alegato de apoyo por Alemania y por el Imperio Austro-Húngaro, exigiendo que se trate con justicia y ecuanimidad a los dos bandos contendientes y pidiendo la imparcialidad de la opinión pública de los países neutrales, como la Argentina. Propone además, que es una exageración plantear una dicotomía entre un atraso y una barbarie representado por Alemania, mientras que la alianza de Inglaterra, Francia y Rusia representarían la civilización; ya que expone los avances técnicos, científicos, comerciales de Alemania y plantea que son iguales o incluso superiores que los de Inglaterra, Francia y Estados Unidos. Esta postura caracterizada como germanófila terminará llevándolo al ostracismo ante el resultado de la guerra y lo harán refugiarse en los planteos decadentistas propuestos por Oswald Spengler en la paradigmática obra, símbolo de la posquerra, La Decadencia de Occidente. [28]

De todas formas, Quesada asume que aún este nuevo movimiento político-ideológico hispanista no ha tomado una orientación práctica y positiva en lo que hace a las cuestiones económicas, ya que "los intereses comerciales y financieros no han experimentado todavía influencia alguna en tal sentido, y, engarzando un eslabón con otro mayor, continúan en las manos de naciones con las cuales no nos liga vínculo alguno...".[29] Destacando además que la explicación de la actual guerra debe buscarse en el ansia imperialista hacia nuevos mercados, particularmente el indefenso mercado americano:

"...en el fondo, se trata del dominio del mercado consumidor mundial, especialmente el latino-americano, y de la clientela de la serie de millones de consumidores de estas repúblicas. Lo curioso es — y a veces la ironía suele ser, en materias semejantes, verdaderamente estupenda — que mientras los dos rivales están así destrozándose y destrozando media humanidad hasta no admitir soldaduras, la presa parece querer escaparse de sus manos, dejando burlados a los adversarios, porque el tío Sam — los Estados Unidos: nuestros "hermanos mayores", etc., etc. — trata de apoderarse de estos mercados, prendiendo las haciendas ajenas con redes, como comienzan a demostrarlo las estadísticas con manifiesta evidencia. Si continúa la actual conflagración y se le endurecen a la misma las entrañas como un canto, lo lógico será que, a su terminación, el comercio yanqui haya por doquier suplantado al inglés en la América latina, armándo (sic) una explicable zancadilla y clavándolo así: la guerra habría, pues servido para que aprovechara de ella un tercero y se lleve otro el fruto de sus trabajos, pues los dos "illustri rivalí" -germanos y sajones: singulares primos!- quedarían esquilmados y... sin el disputado botín".[30]

Más aún, en otro manifiesto en donde declara la devoción por la nueva orientación de la mentalidad hispanoamericana, Quesada llega a proponer una suerte de Paniberismo o Panhispanoamericanismo para oponerlo al Panamericanismo yanqui, realzando los argumentos ideales de raza, lengua, religión, tradición, costumbres, mentalidad, creencias comunes que recorrerían a todo el subcontinente en clave ibérica. En sintonía con esta nueva tendencia, en 1910 se creó la Academia Argentina de la Lengua, con lo cual se sancionaba la dirección de España y del idioma español en las cuestiones idiomáticas. De dicha Academia participaron Vicente y Ernesto Quesada, Calixto Oyuela, Rafael Obligado, Estanislao Zeballos, Joaquín V. González, entre mucho otros intelectuales pro hispanistas. Sin embargo Quesada descubrió, no sin sorpresa, que el sello, alma o tradición del idioma nacional no era autóctono, sino heredado ya que apelaba a la lengua castellana. Por lo tanto en él convivirá el dilema de intentar esclarecer la cuestión de que el idioma nacional, postulado como cepa originaria de la raza, sea en realidad derivado y no plenamente nativo. [31] Para salir de ese atolladero, Quesada recurrirá a la figura de un mediador, función argumentativa y simbólica que cumplirá la figura del gaucho, pensado como nuevo fundamento de la tradición nacional. Paradójicamente la construcción imaginaria de la figura del gaucho en tanto tipo ideal nativo argentino, se cimentó en una raigambre profundamente hispanista, siguiendo los lineamientos de la cultura literaria propuestos por autores consagrados de la talla de Unamuno o Menéndez y Pelayo. [32]

Consideraciones finales

Como cierre de este trabajo y retomando el epígrafe que lo abre, podemos asumir que en la Argentina la "sociología de cátedra" que inaugura el pensamiento de Ernesto Quesada, introdujo un desplazamiento en lo que eran los valores científicos positivistas de fines de siglo XIX, contribuyendo junto con otros intelectuales, para que en el posterior contexto ideológico de entreguerras, la "ciencia social" local contara con la primacía de una cultura filosófica idealista alemana. Este corrimiento filosófico se baso en la suplantación del tradicional pensamiento positivista de raigambre anglosajona, por parte del nuevo clima cultural esencialista en ascenso.

El universo de sentidos que la cultura científica había construido durante buena parte del siglo XIX entraba en una etapa decreciente. Desde los acontecimientos geopolíticos producidos hacia el cambio de siglo hasta la llegada de la primera guerra mundial, se producirán una serie de efectos culturales que irán debilitando los cimientos sobre los que había florecido la cultura científica. Eran todos síntomas de que se había ingresado en una nueva época intelectual y que se presenciaba un momento de "fin de época", viéndose desplazada la ciencia netamente positiva por una nueva cultura estética. Sin embargo este desplazamiento tuvo las características de una transición, en la cual pudieron convivir prolongadamente los dos sistemas de pensamiento, sin que se realizara por el momento una definitiva sustitución.

Es trabajo intentó analizar los alcances de una nueva influencia intelectual de raigambre hispanista, en una sociedad como la argentina, que contaba con un secular resentimiento "hispanofóbico" durante buena parte del siglo XIX, pero que, paradójicamente terminó produciendo desde el cambio de siglo una inusitada revalorización positiva de lo "español" en sus influencias culturales y sociales, puestas de manifiesto por las influencias intelectuales introducidas desde el mundo hispanohablante. La posibilidad para la introducción de este nuevo clima filosófico y cultural estuvo facilitada en buena medida por las derivaciones que se realizaron desde España por medio de intelectuales de gran renombre, quienes contribuyeron profundamente hacia esta transición modernista, antimaterialista y espiritualista.

Volver

Referencias bibliográficas

Altamirano, Carlos, (2004) "Entre el naturalismo y la psicología: el comienzo de la "ciencia social" en la Argentina", en Neiburg, Federico y Plotkin, Mariano (Comp.) Intelectuales y expertos. La construcción del conocimiento social en la Argentina, Buenos Aires, Paidos, pp. 31-65.

Bertoni, Lilia Ana, (2001) Patriotas, cosmopolitas y nacionalistas. La construcción de la nacionalidad argentina a fines del siglo XIX, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Blanco, Alejandro, (2004) "La sociología: una profesión en disputa", Neiburg, Federico y Plotkin, Mariano (Comp.) Intelectuales y expertos. La construcción del conocimiento social en la Argentina, Buenos Aires, Paidos, pp. 327-370

Detienne, Marcel, (2005) Cómo ser autóctono. Del puro ateniense al francés de raigambre, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Devoto, Fernando, (2005) Nacionalismo, fascismo y tradicionalismo en la Argentina moderna: una historia, Buenos Aires, Siglo XXI.

Fernández Bravo, Álvaro (Comp.), (2000) La invención de la nación. Lecturas de la identidad de Herder a Homi Bhabha, Buenos Aires, Manantial.

Funes, Patricia, (2006) Salvar la nación. Intelectuales, cultura y política en los años veinte latinoamericanos, Buenos Aires, Prometeo.

Fusi Aizpúrua, Juan Pablo, (1990) Revisionismo crítico e historia nacionalista. (A propósito de un artículo de Borja de Riguer), en Historia Social, nº7, pp. 127-134.

López Campillo, Evelyne, (1972) La Revista de Occidente, Madrid, Taurus.

Man, Ronen, (2011) "Raza, herencia y tradición. Los escritos de Estanislao Zeballos, una revalorización hispánica en clave de autoctonía", en Sandra Fernández y Fernando Navarro (coord.) Scribere est agere. Estanislao Zeballos en la vorágine de la modernidad argentina, Rosario, Quinta Pata & Camino Ediciones, pp. 203-229.

Montero Jiménez, José Antonio, (2012) "Una relación en clave europea. España y los Estados Unidos (1898-1939)", en Circunstancia, Año X, nº 27, Enero 2012.

Moya, José, (2004) Primos y extranjeros. La inmigración española en Buenos Aires, 1850-1930, Buenos Aires, Emecé.

Palti, Elías, (2003) La Nación como problema. Los historiadores y la "cuestión nacional", Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Pike, Fredrick, (1971) Hispanismo, 1898-1936. Spanish conservatives and liberals and their relations with Spanish America (International studies of the Committee on International Relations, Notre Dame, University of Notre Dame Press.

Pocock, J., (1985) Virtud, Comercio e Historia, Cambridge.

Quiroga, Alejandro, (2008) Haciendo españoles. La nacionalización de la masa en la dictadura de primo de Rivera

(1923-1930), Madrid, Centro de estudios políticos y constitucionales.

Riquer i Permanyer, Borja de, (1990) "Sobre el lugar de los nacionalismos-regionalismos en la historia contemporánea española", en Historia Social, nº7, pp. 105-126.

Rouquié, Alain, (1990) Extremo Occidente. Introducción a América Latina, Buenos Aires, Emecé.

Sánchez Padilla, Andrés, (2012) "Acercamiento frustrado. Las relaciones hispano-norteamericanas de 1877 a 1898", en Circunstancia, Año X, nº 27, Enero 2012.

Sánchez, Santiago, (2011) "Hispanofobia e hispanofilia en la Argentina", en Tinkuy: Boletín de investigación y debate, ISSN 1913-0481, nº 16, pp. 93-106.

Terán, Oscar, (2000) Vida Intelectual en el Buenos Aires fin-de-siglo (1880-1910). Derivas de la "cultura científica", Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Obras de Ernesto Quesada citadas:

Quesada, Ernesto	(1907) "Herbert Spencer y sus doctrinas sociológicas", en Revista de la Universidad de Buenos
Aires, Tomo VII, B	uenos Aires.
(1 Aires.	910) Augusto Comte y sus doctrinas sociológicas, Arnoldo Moen y Hermano Editores, Buenos
(1	914) "La actual civilización germánica y la presente guerra", en Revista de Derecho, Historia y
Letras, Tomo XLIX	, Buenos Aires.
	16) El nuevo Panamericanismo y el Congreso Científico de Washington, Talleres gráficos del ultura de la Nación, Buenos Aires.
(1	.917) "El pensamiento filosófico contemporáneo", en Revista de la Universidad de Buenos Aires
Tomo XXXV, Buend	os Aires.
(19	18) El día de la raza y su significado en Hispano-América, Talleres gráficos de Araujo Hnos.,

Volver

NOTAS

- [1] Rodríguez Bustamante, Norberto, (1957) "Prólogo", en Popper, Karl, La sociedad abierta y sus enemigos, Edición de Gino Germani. Buenos Aires.
- [2] Para el concepto de "sociología de cátedra" seguimos las indicaciones de Blanco (2004), según la cual se toma la terminología como una expresión propia de los contemporáneos, sin por ello asumir las connotaciones negativas que esta pudo tener en su visión dicotómica con respecto a una "sociología científica".
- [3] Para la época los dos términos eran por entonces intercambiables (Altamirano, 2004).
- [4] Altamirano (2004:36).
- [5] Blanco (2004:341).
- [6] Ernesto Quesada fue uno de sus precursores, pero también Francisco Ayala y su proyecto con la editorial Losada.
- [7] La autodenominada "sociología científica" estuvo representado por la mítica ruptura introducida por Gino Germani en los años cincuenta. Según Blanco "...la actividad editorial de Germani realiza una serie de innovaciones en tres planos diferentes: (a) en el plano de la lengua, al desplazar la mirada del mundo alemán hacia el mundo anglosajón...". "En tal sentido, uno de los aspectos innovadores del emprendimiento editorial de Germani radicaría en la introducción de una lengua que, como el inglés, no gozaba por entonces del prestigio intelectual, al menos, en el universo de la filosofía y las humanidades, que se atribuía a la lengua alemana" (Blanco, 2004:342).
- [8] Sobre el problema del hispanismo en América Latina véase la obra de Pike (1971).
- [9] Sobre el tópico de la hispanofobia en la Argentina puede verse (Moya, 2004; Sánchez, 2011).
- [10] Terán (2000:84).
- [11] Quesada (1907:86).
- [12] Quesada (1910:54).
- [13] Quesada (1907:84).
- [14] "Derivativo" es un término indicativo para referirse a áreas culturales que tienen sus centros reconocidos en ámbitos exteriores a sí mismos y que además imaginan que en esos "centros" la cultura es autóctona y que las ideas "están en su lugar" (cf. Terán, 2000:223n.), por lo tanto cualquier diferencia en la recepción o transferencia cultural hacia las áreas periféricas pude ser entendido como "desviada" en vez de ser entendida como una reapropiación creativa novedosa.
- [15] Quesada (1907:87). La caracterización del individualismo como un defecto innato del pensamiento cultural anglosajón es crucial para determinar el traspaso científico que pretende realizar Quesada hacia una concepción

filosófica germana, pretendidamente más "pura y esencial".

- [16] Quesada (1910:48).
- [17] Quesada (1910:48).
- [18] Según Pocock (1985) la difusión de las relaciones de intercambio es vista como una amenaza para las distintas concepciones de virtud occidental. Este autor plantea a su vez, un tópico de lucha entre los ideales antiguos y agrarios, frente a lo moderno y comercial. El primero elaboró una imagen del "patriota" opuesta a la del comerciante.
- [19] Terán (2000:20).
- [20] Moya (2004:382).
- [21] Algunos hitos de este "operativo" intelectual que marcaron el momento de giro en la hispanofobia y de reconciliación con el legado español fueron el "IV Centenario del descubrimiento" (1892), el debate en el Congreso sobre el idioma nacional (1894), la guerra entre España-EEUU, la independencia de las últimas colonias y el consiguiente declive del "Imperio español", la generación española del '98 con Unamuno, Ortega y Gasset y su influencia intelectual en Hispanoamérica, el movimiento panhispanoamericano, la Unión Ibérico Americana, la Academia Argentina de la Lengua creada en 1910 dirigida por Vicente Quesada, con la participación de su hijo Ernesto, además de intelectuales y políticos prestigiosos como Estanislao S. Zeballos y Joaquín V. González, entre otros.
- [22] Sobre la ambivalente relación diplomática entre España y Estados Unidos durante el siglo XIX y hasta el incidente de 1898 pude verse el interesante dossier presente en la Revista Circunstancia, Año X, nº 27, Enero 2012, en particular los trabajos de Sánchez Padilla (2012) y de Montero Jiménez (2012).
- [23] Terán (2000:253-254).
- [24] Por mencionar sólo algunos ejemplos simbólicos que demuestran el cambio de percepción en las actitudes hacia la "Madre Patria" sólo en la Argentina, podrían citarse el recorte a las estrofas agraviantes del Himno Nacional Argentino en 1900, la comitiva encabezada por la Infanta Isabel en los festejos por el Centenario de la Revolución de Mayo contra España en 1910 o la posterior adopción del "Día de la Raza" en conmemoración al "descubrimiento" colonial español en 1917.
- [25] Algunos de estos nuevos intelectuales argentinos hispanófilos además de Ernesto Quesada fueron Estanislao Zeballos, Manuel Chueco, Eugenio Cambaceres, José María Ramos Mejía, Santiago Calzadilla, José María Miró, Manuel Gálvez, Enrique Larreta, Martín Noel, Manuel Ugarte, Joaquín V. González o Ricardo Rojas entre otros. Muchos de estos intelectuales llegaron a ocupar cargos políticos en los gobiernos conservadores de principios del siglo XX, y a su vez escribieron una amplia literatura ensayística o novelada ensalzando el resurgir de la raza hispánica.
- [26] Sánchez Padilla (2012).
- [27] Quesada, Ernesto, (1916) El nuevo Panamericanismo y el Congreso Científico de Washington, Talleres gráficos del Ministerio de Agricultura de la Nación, Buenos Aires.
- [28] Es interesante notar que si bien Quesada podía leer de primera mano la obra de Spengler al manejar ejemplarmente el idioma alemán, la traducción de esta obra al español con su consecuente prólogo fue realizada bajo los auspicios de José Ortega y Gasset.
- [29] Quesada, Ernesto, (1918:8) El día de la raza y su significado en Hispano-América, Talleres gráficos de Araujo Hnos., Buenos Aires.
- [30] Quesada (1918:10).
- [31] Para el concepto de autoctonía cf. Detienne (2005).
- [32] Retomando esta misma clave explicativa en 1913 Leopoldo Lugones dictara sus famosas conferencias en el teatro Odeón de Buenos Aires. Allí Lugones "no crearía el mito criollista, ni tampoco redescubriría para las elites argentinas al Martín Fierro de Hernández como una de las mayores obras de la literatura argentina. Ambas operaciones habían sido llevadas a cabo, precedentemente [...] a través del prestigio que le otorgaban las opiniones españolas, por entonces tan autorizadas en ese terreno, de Marcelino Menéndez y Pelayo y del infaltable Miguel de Unamuno" (Devoto, 2005:107-108).

Volver

Resumen:

En la Argentina la "sociología de cátedra" que inaugura el pensamiento de Ernesto Quesada, introdujo un desplazamiento en lo que eran los valores científicos positivistas de fines de siglo XIX contribuyendo, junto con otros intelectuales, para que en el posterior contexto ideológico de entreguerras la "ciencia social" local contara con la primacía de una cultura filosófica alemana, de la mano de sus introductores hispanos. Este trabajo propone analizar este desplazamiento científico unido a la nueva influencia intelectual española, en una sociedad como la argentina que contaba con un secular resentimiento "hispanofóbico" durante gran parte del siglo XIX, para terminar produciéndose desde el cambio de siglo una inusitada revalorización positiva de lo español en sus influencias culturales y sociales.

Palabras clave:

Hispanismo, hispanofobia, ciencia social, Argentina, Ernesto Quesada.

Abstract

In Argentine the "sociology of cathedra", which inaugurated Ernesto Quesada's thought, introduced a displacement in the positivist scientific values of the late 19th century, contributing together with others intellectuals to, in the later ideological context of the interwar's, the local "social science" had the primacy of the German philosophical culture, by the hand of their Hispanic introducers. It is interesting to analyze this new intellectual influence in a society as the Argentinean one, which had a secular resentment "hispanophobic" during great part of the 19th century, to end producing since the change of century an unusual positive revaluation of the Spanish in their cultural and social influences.

Keywords:

Hispanism, hispanophobia, social science, Argentine, Ernesto Quesada.

Fecha de recepción: 19/03/2012

Fecha de aceptación: 04/09/2012

Volver

0811/1

Circunstancia. Año X - Nº 29 - Septiembre 2012

Reseñas y noticias bibliográficas

Para consultar un artículo, selecciónalo en el **menú de la derecha**.

- Santos Juliá: Elogio de Historia en tiempos de memoria. Por César Hornero Méndez.
- Miguel Ángel Ballesteros Martín (coord.): Panorama Geopolítico de los conflictos, Por Soledad Torrecuadrada García-Lozano.

Imprimir

ortegagnosis, eductogras prinsi Ettroscumtantar ...// esense-y-natiase-sillagrafic

Reseñas y noticias bibliográficas

SANTOS JULIÁ: ELOGIO DE HISTORIA EN TIEMPO DE MEMORIA.

Madrid: Marcial Pons Historia - Fundación Alberto Martín Escudero, 2011, 238 p.

Por César Hornero Méndez

En 2011, José Álvarez Junco y Mercedes Cabrera coordinaron un medido (y comedido) volumen colectivo dedicado a Santos Juliá: La mirada del historiador. Un viaje por la obra de Santos Julia (Taurus, Madrid, 2011). Con ese tono moderado y comedido, que decimos, con brevedad, de manera sintética y contundente, explican la importancia de Santos Juliá como historiador pero también como intelectual comprometido. Un par de párrafos les bastan para resaltar su trascendencia como historiador -como autor de "una obra sólida, original e independiente, jalonada por varios libros seminales, que se han convertido en textos clásicos en el plano historiográfico, capaces de abrir nuevos caminos en el ámbito de la investigación y de generar un abundante caudal de reflexión y polémicas", de historiador además siempre atento y preocupado por la renovación teórica y metodológica de la disciplina y de las otras ciencias sociales-, pero también como intelectual, en tanto que "crítico y polemista" y esforzado comentarista de la actualidad política, un autentico "creador de opinión a través de sus colaboraciones en la prensa y de su presencia en los medios de comunicación" (lo que para ellos supone un claro ejemplo "de coraje cívico y de lo engañosa que resulta la metáfora de la torre de marfil a la hora de hablar del mundo académico"). Con un tono nada triunfante ni panegírico -que no hubiera casado en absoluto con el personaje- nos introducen en un volumen que rinde homenaje a la mirada de Santos Juliá, a su imprescindible mirada sobre la historia del siglo XX español (específicamente sobre ello, véase la contribución de Marisa González de Oleaga, Ese silencio en la mirada, pp. 365-379).

Como una especie de continuo coherente con este volumen colectivo puede verse el libro de Santos Juliá que reseñamos, publicado en otoño de 2011. Nuestro autor, partiendo de una conferencia pronunciada en el X Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea, celebrado en septiembre de 2010, un relato de su itinerario como historiador, y de otros textos que elabora 0 reelabora para esta ocasión, nos explica, el mismo, su mirada y su hacer como historiador. El libro, como reconoce en el texto inicial de presentación y agradecimientos, resulta un híbrido, ya que reúne junto a esa evocación autobiográfica profesional, que incluye un análisis de la propia obra, un recorrido por las diversas corrientes y teorías historiográficas que le han acompañado (v perturbado, en algún caso) a lo largo de su desempeño como historiador. Todo ello, travectoria como historiador profesional y preocupaciones historiográficas, confluye en la cuestión de la memoria histórica, que extrae, como veremos, del caso español para situarla en el debate mayor Historia/Memoria. La condición de híbrido del libro hace que estos tres contenidos no sean tratados separada y sucesivamente sino que aparecen entremezclados en la mayoría de los catorce capítulos de que consta. Es obvio que en algunos de ellos es preponderante uno de dichos contenidos -por ejemplo, en los primeros el relato de la trayectoria profesional, en "Historiador por azar" o "Entre historiadores públicos"-, pero todo es consecuente e inescindible en un Santos Juliá que repasa sus treinta y cinco años dedicados al oficio de historiador, en los que ha estado atento a las distintas opciones historiográficas que se le han ido presentando -que incluso algunas las ha acogido y practicado-, lo que habría desembocado en un modo de hacer historia que explica, por sí solo, su actitud frente a la memoria histórica. Una posición conocida y polémica en ciertos momentos, por lo que ha tenido sobre todo de contracorriente, y que le ha llevado a hacer este elogio de la Historia frente a la Memoria.

A pesar, con todo, de esta mezcla sí pueden apreciarse (y valorarse: para eso se hacen este tipo de reseñas) por separado esos contenidos diferenciados del libro de Juliá. En primer lugar, estaría el contenido autobiográfico, fundamentalmente profesional. Es el relato -siempre contenido, desde el punto de vista, digamos sentimental- de su vida como historiador. Pero no deja de ser su vida y, sobre todo, su opción de vida. Es por ello, a pesar de esa apreciable contención, que resulte inevitable que en algunos pasajes se deslice la emoción del recuerdo y se vislumbre la pasión por la profesión que se ha constituido en opción y razón de vida. Es el tono espontáneo y sincero de los primeros capítulos y es también con el que culmina el relato en el capítulo 14: "El historiador, artesano en su taller". Este texto, el libro entero, corresponde a un punto y aparte (no es, por fortuna, el punto final), un momento en el que hacer balance, tras treinta y cinco años de dedicación a la historia y Santos Juliá se muestra emocionado y afortunado por haberse podido dedicar, primero como afición y luego como profesión, a este oficio –por decirlo a la manera del eterno Marc Bloch-, que es a un tiempo vocación y placer, oficio adecuado, como recuerda Juliá, para "gente curiosa", es decir, "capaz de salir de sí misma, gente que quiere saber cosas que la experiencia de cada día no le ofrece, quiere saber lo ocurrido en un tiempo que fue a unas gentes que ya no son". En una literatura historiográfica como la nuestra, no sobrada precisamente de este tipo de textos, el libro de Santos Juliá -cuando menos este capítulo 14.- debe ser lectura obligada de quienes sientan pasión por los hechos del pasado, esa pasión, que como el mismo recuerda, es la seña de identidad de este oficio.

El segundo de los contenidos del libro es su repaso a las variadas propuestas y corrientes historiográficas con las que ha tenido que convivir. Santos Juliá ha sido historiador en medio de la eclosión sucesiva de distintas propuestas metodológicas, algunas de ellas pretendidamente definitivas y excluyentes entre sí, pretensión en la mayoría de los casos -por no decir en todos- bastante desmentida por su propio destino. El tono que adopta en las partes (numerosas) del libro donde aborda este análisis es bastante despegado o, mejor, desapegado. Su

nivel de creencia en éstas es escaso y sobre todo deja claro su no entrega incondicional o exclusiva a ninguna de ellas. Quien no conociera a Santos Juliá -sobre todo al autor de Historia social/Sociología histórica, Siglo XXI, Madrid 1989, publicado luego (2009) por la editorial justamente como lo que es: un auténtico clásico- podría pensar que forma parte de esos historiadores que desprecian cualquier disquisición metodológica. Tal vez algo de ello hava, si no de desprecio sí de arrepentimiento por un exceso de atención por su parte, en algún momento, a algunas teorías historiográficas. Una especie de pecado de juventud. Su conclusión final es que la historia hay que hacerla y practicarla, es decir, elaborarla a partir de los hechos, los señores de la historia, y narrarla, y no tanto dedicarse sólo a pensar en cómo lo vamos a hacer ni, sobre todo, a decirle a otros cómo deben hacerlo. Eso es lo que viene a concluir en el último capítulo, en el que, como decíamos, hay una clara propuesta metodológica. En ella Juliá parte de un historiador al que considera una suerte de maestro-artesano en su taller, donde armado de diversas herramientas debe conducirse siempre desprovisto de cualquier teoría que lo encorsete y lo condicione a priori, que lo clausure rodeado de prejuicios. Entre los instrumentos que ese historiador tiene en su taller, concluye, no puede estar una teoría de la historia perfectamente elaborada y acabada, sino más bien recursos de todo tipo, otras herramientas, de los que se valdrá según le exijan los materiales recogidos en sus paseos por el pasado. Por eso, más que con teorías o paradigmas que encorseten al historiador este debe ir, sugiere, en su búsqueda del pasado ligero de equipaje. Y nos da su receta. Primero, seguir el modelo de las obras que iluminaron su labor como historiador en algún trayecto del camino (no hay sorpresas en las que cita: Michelet y su Historia de la Revolución Francesa, Marx y su Dieciocho brumario, Weber y su Ética protestante, Bloch y su Sociedad feudal y E. P. Thompsom y su Formación de la clase obrera en Inglaterra). Es decir, libros de historia más que libros sobre la historia. Segundo, valerse no de una teoría sino de diversos recursos teóricos, ajustados "a lo que le pidan los hechos y el argumento". Con ello se impedirá lo que desgraciadamente tantas veces sucede: la aberración de que los hechos y su interpretación se fuercen para fundamentar un determinado planteamiento historiográfico.

Finalmente, el tercero de los contenidos del libro está dedicado a la Memoria, a la confrontación entre ésta y la Historia. El planteamiento de Santos Juliá se desenvuelve en un doble plano. De un lado, se ocupa, de nuevo, del caso español, de la llamada recuperación de la memoria histórica (de la Guerra civil y del Franquismo), debate en el que, como es de sobras conocido, ha estado presente y activo desde el principio (un debate que no ha sido siempre historiográfico, y hay que lamentarlo, y en el que no ha habido, con su excepción y la de pocos más véase Ricardo García Cárcel, La herencia del pasado. Las memorias históricas de España, Galaxia Gutenberg. Círculo de Lectores, Barcelona 2011, esp. pp. 21 a 112- mucho nivel). Su posición, no muy popular ni comprendida por tantos que lo creían de los suyos - recogida en el estupendo Hoy no es ayer. Ensayo sobre la España del siglo XX, RBA, Barcelona, 2010-, pasa por la reivindicación -frente a la denostación a la que es sometida- de la Transición en la que, en su opinión, sí hubo memoria y no un pacto de olvido como tantos pretenden. Hubo una memoria -su conocido "echar al olvido"- que, como recuerda en el capítulo 2, llevó a la amnistía. Santos Juliá siempre lo ha tenido claro y lo sigue teniendo claro. Está de parte de la historia y no de quienes en nombre de la memoria pretendan valerse de ella o directamente sustituir una por la otra. De ahí su elogio de la Historia en tiempo de Memoria. Éste es el otro plano que desarrolla, más universal y superador del caso español, un plano más metodológico e historiográfico. Frente a la memoria y el recuerdo, naturalmente selectivos y acomodaticios, al servicio de la política tantas veces, Santos Juliá está del lado de la historia. Lo que no significa negar la importancia de la memoria pero si oponerse con contundencia a que ésta, como muchos pretenden, reemplace a la historia como recreación crítica del pasado. Recuerda pertinentemente a Tony Judt cuando reivindica la importancia de la historia frente a aquellos que creen que con la memoria es suficiente para recordar los horrores del siglo XX: una memoria, decía Judt, que siempre inventa una nueva capa de olvido, porque recuerdas siempre alguna cosa, lo que te es más cómodo, o lo que te es políticamente más útil.

Este libro Santos Juliá ha coincidido con la publicación de The future of History (Yale University Press, 2011, rápidamente traducido entre nosotros en Turner, Madrid, 2011) del conocido historiador norteamericano (de origen húngaro) John Luckas. Entre el libro de Luckas y el de Juliá hay similitudes y paralelismos puntuales (como su desapego irónico hacia ciertos filósofos y teóricos de la historia) y una coincidencia plena en su fe en el futuro de la historia. Al final de su libro, Luckas confiesa que durante toda su carrera de historiador —larga carrera: nació en 1924-, le ha gustado encontrarse con que alguien había escrito un libro que, en su opinión, debía escribirse. Elogio de la Historia en tiempo de Memoria es de esos libros: un libro que debía escribirse y que se ha escrito.

Reseñas y noticias bibliográficas

MIGUEL ÁNGEL BALLESTEROS MARTÍN (COORD.): PANORAMA GEOPOLÍTICO DE LOS CONFLICTOS.

Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos. Ministerio de Defensa, 2012. 310 p.

Por Soledad Torrecuadrada García-Lozano

El pasado 10 de abril se presentaba en la sede del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), la obra que con el título Panorama Geopolítico de los conflictos 2011 ha coordinado el General Ballesteros, Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos, publicada dentro de la colección Cuadernos de Estrategia del Ministerio de Defensa.

Según escribe el coordinador de la obra, con ella se inicia «una serie que pretende ser una referencia para conocer los entresijos de los múltiples conflictos que desestabilizan el panorama estratégico internacional». La monografía se vertebra alrededor de los que se han considerado «conflictos más activos y preocupantes para nuestro país», todos los que figuran en su índice merecen, sin ninguna duda, la presentación de la que son objeto y algún otro como el del Sáhara cuya ausencia resulta difícilmente explicable, por razones sobradamente conocidas, que han provocado múltiples publicaciones científicas y foros de discusión muy recientes. Volviendo a las presencias, se han seleccionado doce conflictos, en doce regiones geopolíticas, dedicando un capítulo a cada uno de ellos, ordenados (entiendo) por su proximidad geográfica al territorio español, en cuya confección han participado todos los investigadores del Instituto y dos externos, como el Profesor de Relaciones Internacionales de la UNED, Carlos Echeverría Jesús y el Teniente Coronel Pedro Baños.

En una obra colectiva de estas características, la disparidad de enfoques y aproximaciones al tema objeto de análisis puede ser un inconveniente que, en el caso que nos ocupa, se ha visto mitigado por mantener en todos los capítulos idéntica estructura, lo que obliga necesariamente a utilizar perspectivas parecidasanalizar idénticas. Ello es un buen punto de partida para evitar la disparidad que acompaña estos trabajos, unido a una coordinación impecable produce resultado equilibrado, riguroso y de gran utilidad tanto para los estudiosos de la seguridad, de las relaciones internacionales como para los profanos interesados en la práctica conflictual internacional.

Intentando hacer una síntesis desgranando cada uno de los capítulos, los doce capítulos antes anunciados se ubican en los siguientes escenarios: Libia, Kosovo, Oriente Próximo, Nagorno-Karabaj, Sudán del Sur (el Estado más joven), Somalia, Afganistán, Cachemira, la guerrilla colombiana, el narcotráfico en México, Tailandia y Filipinas y Corea. Ciertamente, el modelo conflictual al que responden cada uno de ellos no puede ser más dispar, pues contamos desde un conflicto armado interno (el caso libio), hasta las consecuencias de una secesión dudosamente compatible con el Derecho Internacional (el caso Kosovar) que llevó a la Asamblea General a solicitar a la Corte Internacional de Justicia una opinión consultiva sobre la licitud de la proclamación de independencia, pasando por la situación mexicana o la nueva estrategia contra la guerrilla colombiana. Todo ello viene a ilustrar la pluralidad de factores que pueden encontrarse en el origen de un conflicto.

De todos ellos, me detendré en cuatro. El primero de ellos, el caso de Libia que es el capítulo con el que se inicia la obra, es el más reciente en el tiempo y, quizá de cuantos la componen el que cuestiona en mayor medida el papel del Consejo de Seguridad como órgano responsable principal del mantenimiento de la Paz y la Seguridad Internacionales en el marco de la Carta de Naciones Unidas, pues su comportamiento ha reiterado las dudas que se venían recordando desde su reacción en la ocupación y posterior anexión de Kuwait por parte de Iraq en el verano de 1990. El Consejo, autorizó (en la resolución 1973 (2011), de 17 de marzo) el uso de la fuerza limitado aunque su incapacidad para interpretar el alcance de la autorización, controlar su aplicación y sancionar posibles excesos, ha vuelto a quedar en evidencia. La perspectiva de análisis adoptada para la realización de este capítulo es el de las relaciones internacionales, lo que produce en un lector de formación jurídica, como es mi caso, una grata satisfacción.

El caso de Kosovo muestra un origen y una problemática distinta del anterior, dado que nos encontramos con un Estado difícilmente sostenible económicamente y dependiente de la Unión Europea que, a la vista de la dureza de la crisis por la que estamos atravesando, quizá no permita visualizar un horizonte alentador. En este punto, la autora (Blanca Palcián de Inza) realiza un acertado análisis de la situación y sus perspectivas, aunque para alguien que, como es mi caso, siguió muy de cerca el asunto de Kosovo ante la Corte Internacional de Justicia, resultan escasas las referencias a las posiciones de los Estados, especialmente de España, cuya visión se habría visto, sin duda enriquecida de introducir alguno de los elementos manejados por nuestro país en aquel procedimiento consultivo.

De todos, estos dos primeros capítulos son los más conocidos, o cuando menos, los que más espacio han venido ocupando en los medios de comunicación junto con el afgano (capítulo VII) que firma el Teniente Coronel Berenguer. En él muestra su gran conocimiento sobre el terreno del conflicto en cuestión, se trata de unas páginas de lectura deliciosa y contenido sugestivo, pues analiza muy certeramente todos los problemas en presencia, otorgando a la producción y distribución de droga, la relevancia que merece como problema con el que se encuentra la acción internacional.

El último de los capítulos a los que quisiera referirme aquí es el relativo a un conflicto que convive con nosotros desde hace tanto tiempo que solo aparece en nuestros medios de comunicación cuando hay algún acontecimiento espectacularmente grave; es el caso del Medio Oriente. Sin embargo, en mi opinión, al ampliar el foco de atención, se pierde claramente profundidad en el análisis al pretender una aproximación triple a tres conflictos que merecerían un desarrollo mayor (quizá cada uno de ellos ameritaría un capítulo individual), pues por este concepto no solo se ha incorporado el conflicto palestino, también las relaciones entre Israel y Egipto junto con el caso sirio. A pesar de la falta de profundidad, consecuencia de la aproximación utilizada, el análisis conjunto no carece de interés pues por una parte permite ampliar nuestra percepción a conflictos que tienen un origen desigual y unos desarrollos dispares, aunque se encuentren en la misma región geográfica, a cuya solución habrá que aplicar mecanismos igualmente distintos; permitiendo al lector realizar un ejercicio comparativo interesante.

El resto de los capítulos son novedosos para el lector profano en temas de seguridad y geoestrategia y muestran, como los anteriores, tanto los antecedentes, como las perspectivas de futuro y el estado de la cuestión actual; aunque incidiendo en cada uno de ellos en sus particularidades, en el caso del Sudán del Sur se muestran las incertidumbres del recién nacido Estado, en el de Somalia, las manifestaciones de un Estado fallido.... Se trata de una monografía de lectura imprescindible para los estudiosos del Derecho Internacional y las Relaciones Internacionales y para cualquiera que, sin serlo, tenga interés en seguir las cuestiones de actualidad y conocer lo que está ocurriendo en el mundo en este ámbito material.

Colaboran en este número

COLABORAN EN ESTE NÚMERO

- Palmira Chavero. Colaboradora del Dpto. Sociología VI (Opinión Pública y Cultura de masas) de la Facultad de Ciencias de la Información (UCM), donde termina su tesis doctoral en Comunicación Política. Forma parte del Grupo de Investigación Agenda y Voto, coordinado por Fermín Bouza (UCM) y Juan Jesús González (UNED) y ha colaborado en otros proyectos de investigación, como el programa Cultura de la Legalidad (Trust-CM). Coautora de España en crisis. Balance de la segunda legislatura de Rodríguez Zapatero. Colino, C y Cotarelo, R. eds. (2012).
- Juan Enrique Gutiérrez. Licenciado en Comercio Internacional con mención honorífica por el Tecnológico de Monterrey (México), Diplomado en Negocios Internacionales por la Universiteit Maastricht (Países Bajos) y Maestro en Negocios Internacionales Magna cum laude por la Hogeschool voor Wetenschap & Kunst (Bélgica). Actualmente es candidato a Doctor en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid, con el proyecto Reforma institucional a través de diásporas innovadoras en la economía del conocimiento.
- **Georg T. A. Krizmanics**. Doctorando del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset Universidad Complutense de Madrid y trabaja la temática "Políticas de memoria y de identidad en América Latina: ¿Obstáculos o facilitadores de la integración regional?". En 2011 fue distinguido con el Premio para Jóvenes Investigadores Joan Prats. Estudió Ciencias Políticas en la Universidad de Viena y en Sciences Po. París; obtuvo su Licenciatura de la Universidad de Viena en noviembre de 2010 con mención honorífica.
- Ronen Man. Licenciado en Historia, egresado de la Facultad de Humanidades y Artes de la Universidad Nacional de Rosario. Es doctorando en Humanidades y Artes con mención en Historia por la UNR. Se desempeña como docente auxiliar de 1º en la Cátedra de Seminario Regional de la Licenciatura y el Profesorado en Historia en la Facultad de Humanidades y Artes de la UNR. Es becario de CONICET y pertenece a la Unidad Ejecutora en Red de Investigaciones Socio-Históricas Regionales (ISHIR-CONICET). Integrante del equipo de Investigación del proyecto "Sociabilidad, espacio público y Estado. Rosario 1910-1940", dirigido por la Dra. Sandra Fernández. Autor del libro Rosario en el Centenario: movilizaciones sociales, conflictividad, ciudadanía política y opinión pública en torno a 1910 (2011), además de capítulos de libros y artículos en revistas científicas y de divulgación histórica.
- **Cristina Moreno**. Profesora de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad de Murcia, Doctora en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (UCM). Posee el Postgraduate Diploma in Social Data Analysis (University of Essex, Reino Unido). Es autora de artículos de investigación y de capítulos en obras colectivas. En la actualidad compagina distintas líneas de investigación sobre los efectos de las campañas electorales y la comunicación política y acerca de la comunicación de las políticas públicase.

Normas para el envío de originales

NORMAS PARA EL ENVÍO DE ORIGINALES

- 1. Los trabajos que se envíen a Circunstancia han de ser originales, inéditos y no sometidos a su evaluación o consideración en ninguna otra revista o publicación.
- 2. La extensión total de los trabajos no deberá exceder de 20 páginas (10.000 palabras) en formato Word (Verdana, 10) a doble espacio, incluyendo cuadros, gráficos, mapas y referencias bibliográficas.
- 3. Los gráficos y cuadros se limitarán al mínimo imprescindible.
- 4. Cada artículo deberá ir precedido de una página que contenga el título del trabajo y el nombre del autor o autores, junto con su dirección, e-mail y teléfono, así como un breve currículum del autor o autores (no más de 10 líneas). En página aparte se incluirá también un breve resumen (abstract) del trabajo de unas 150 palabras y una lista de palabras clave (keywords), con no más de 8 términos. Tanto el resumen como la lista de palabras clave deben tener una versión en español y otra en inglés.
- 5. Las notas y referencias bibliográficas irán al final del artículo bajo los epígrafes correspondientes: Notas y Referencias bibliográficas. Estas últimas estarán ordenadas alfabéticamente por autores siguiendo el siguiente criterio: apellido y nombre (en minúsculas) del autor o autores, año de publicación (entre paréntesis y distinguiendo a, b, c, en caso de que el mismo autor tenga más de una obra citada en el mismo año), título del artículo (entre comillas), título de la revista a la que pertenece el artículo (en cursiva o subrayado), lugar de publicación (en caso de libro), editorial (en caso de libro), número de la revista, y páginas (xx-yy, en caso de un artículo de revista o de una contribución incluida en un libro). Cuando se trate de artículos o libros traducidos y se cite de acuerdo con la traducción, el año que debe seguir al nombre del autor será el de la edición original, en tanto que el año de la versión traducida figurará en penúltimo lugar, justo inmediatamente antes de la referencia a las páginas. Las referencias bibliográficas que aparezcan en el texto o en las notas deberán hacerse citando únicamente el apellido del autor o autores (en minúsculas) y entre paréntesis el año y, en su caso, la letra que figure en las Referencias bibliográficas, así como las páginas de la referencia.
- 6. Los cuadros, gráficos y mapas incluidos en el trabajo irán numerados correlativamente, incluyendo además su título y fuente. Si el cuadro o gráfico se ha realizado en Excel deberá ser importado al texto en forma de imagen.
- 7. El formato de texto no incluirá ni encabezado ni pie de página.
- 8. Las reseñas y noticias bibliográficas ocuparán un máximo de 3000 palabras.
- 9. Los trabajos se enviaran a la siguiente dirección de correo electrónico: circunstancia@fog.es. El Consejo de Redacción acusará recibo de los originales, pero no se compromete a mantener correspondencia sobre los mismos salvo cuado sean aceptados o hayan sido expresamente solicitados. Una vez evaluados los textos originales, se resolverá sobre su publicación en un plazo no superior a cuatro meses desde la recepción. Circunstancia se reserva, cuando se estime conveniente, el derecho de introducir mínimos cambios de estilo respetando siempre el sentido del texto.