

Artículos

Turquía: el camino hacia la democracia p. 11 - 42
Marién Durán

Las Conferencias de Políticas Públicas en Brasil: hacia un sistema integrado de participación y deliberación a nivel nacionalp. 43 - 63
Alfredo Ramos, Claudia F. Faria

La calidad de los procesos participativos locales: indicadores y factores explicativos contextuales. El caso de Andalucíap. 65 - 87
Carolina Galais, Clemente J. Navarro, Paloma Fontcuberta

La desigualdad en el sistema electoral español y el premio a la localización del votop. 89 - 116
Alberto Penadés, Salvador Santiuste

Aplicación de escaños compensatorios para una representación justa de los partidosp. 117 - 141
Victoriano Ramírez, Adolfo López, Antonio Palomares, Blanca L. Delgado

Claves explicativas y desarrollo de las políticas de sostenibilidad en la Comunidad Autónoma del País Vascop. 143 - 159
Alberto de la Peña

Los componentes de la satisfacción de los pacientes y su utilidad para la gestión hospitalariap. 161 - 181
Erika Jaráz, Nieves Lagares, María Pereira

Razón pública, religión y traducción: perspectivas y límites del postsecularismo de Habermasp. 183 - 201
Camil C. Ungureanu

Notas de investigación

Experiencias de la participación militar española en misiones internacionales (2000-2012)p. 205 - 223
Rafael Martínez, Isabel Adé, Marién Durán, Antonio Díaz

Recensiones

Retórica democrática, identidades y ciudadanía. Asociacionismo y calidad de la democracia en Andalucíap. 227 - 233
José Manuel Trujillo

Fronteras en movimiento. Migraciones hacia la Unión Europea en el contexto mediterráneop. 235 - 238
Lorenzo Gabrielli

Intersecciones: cuerpos y sexualidades en la encrucijadap. 239 - 242
Silvia López

La crisis de la socialdemocracia, ¿qué crisis?p. 243 - 246
Ildelfonso Marqués

La República en las urnas. El despertar de la democracia en Españap. 247 - 250
Jorge del Palacio

Turquía: el camino hacia la democracia¹

Turkey: the road to democracy

Marién Durán

Universidad de Granada

Resumen

Turquía constituye un caso de estudio de especial importancia dentro de los procesos de democratización. Sus vínculos con la UE y con el mundo árabe la convierten en un foco frecuente de atención. Con respecto a la UE, sus instituciones advierten sobre sus mejoras y sus defectos en el camino de acceso. En alusión al mundo árabe, se ha utilizado en algunas ocasiones como posible referente. En este contexto de interés se lleva a cabo una investigación en la que se defiende la hipótesis de que se trata de una democracia defectiva semitutelada y semiliberal en proceso de democratización, lo cual permite localizar más adecuadamente sus defectos y progresos. Con este objetivo estructuramos el artículo de la siguiente forma: tras una breve introducción histórica, categorizamos las democracias defectivas y la democracia plena; se trabaja una metodología que propone dimensiones, variables e indicadores que midan la democracia plena; y en último lugar se exponen los resultados de la investigación, que muestran los defectos y progresos.

Palabras clave: Turquía, democratización, democracia defectiva, democracia plena.

Abstract

Turkey constitutes a study case of special importance in the realm of the processes of democratization. Its ties with the EU and the Arab world have made of Turkey a focus of attention. Regarding to the UE, its institutions warn about its improvements and defects in its way of the incorporation. With the regard to the Arab world, it has been used in some occasions like a possible referent. Within this framework of interest a research was carried out to stand up for Turkey as a semi-supervised defective democracy as well

1. Esta publicación ha sido realizada en el marco de los siguientes proyectos: (1) del proyecto de investigación financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (2010-2012): “Sociedad civil y contestación política en Oriente Medio: dinámicas internas y estrategias externas” (CSO2009-11729); (2) del proyecto financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad, “Persistencia del autoritarismo y procesos de cambio político en el Norte de África y Oriente Próximo: consecuencias sobre los regímenes políticos y el escenario internacional” (CSO2012-32917). Agradezco los comentarios realizados por los evaluadores anónimos de la RECP, así como los de mis compañeros de la Universidad del Bósforo, Hakan Yilman y Sinem Kavak.

as semi-liberal one in a process of democratization. This fact allow us detects more adequately its flaws and progresses. With the above mentioned objective in mind, the article is structured in the following way: after a brief historical introduction, the defective democracies and full democracies are categorized; it is used a methodology based upon dimensions, variables and indicators so as to be able to measure properly a full democracy. Ultimately the research will present the results by showing the shortfalls and progresses achieved.

Keywords: Turkey, democratization, defective democracy, full democracy.

INTRODUCCIÓN

Un breve repaso de la historia política de Turquía nos muestra un régimen político en continuo cambio. Siendo un país joven de apenas nueve décadas, transitó desde el autoritarismo (1923-1950) —rompiendo con el pasado otomano y estableciendo un Estado secular— (Mango, 2010), al sistema multipartidista a partir de 1950, con la celebración por vez primera de elecciones competitivas. Desde este primer proceso de transición, ha sufrido distintas interrupciones ocasionadas por golpes de Estado (golpe de Estado de 1960 y pronunciamiento en 1970) considerados como moderados. El golpe de Estado de 1980 fue definido como duro. Después de él comenzó la última transición². El resultado fue la implementación de una “democracia protegida” (Morlino, 2008: 15) vigilada por los militares durante décadas de manera tanto formal (a través de un Consejo de Seguridad Nacional —*Milli Güvenlik Kurulu*, MGK— creado en 1960) como informal. Se diseñó una Constitución que entró en vigor en 1982 con severos defectos, poco liberal, muy restrictiva en derechos y libertades (Özbudun, 2007: 195) y con una mayor concentración de poder (Zürcher, 2004). La filosofía de la Carta Magna fue en definitiva restaurar la autoridad del Estado y protegerlo de los *cleavages* ideológicos de la sociedad. En particular se quería excluir los que afectaban a la identidad del Estado como unitario (los nacionalismos periféricos) y el secular (que el islam quedase fuera de la política).

Los años ochenta fueron años de liberalización económica y los noventa serían años de liberalización política y de crecimiento de la influencia del islam (Zarcone, 2005) siguiendo la tendencia de la polarización en los partidos políticos y en la sociedad que había comenzado en los años sesenta y sobre todo en los setenta. La liberalización política se produce a partir de 1993, gracias al establecimiento de los Criterios de Copenhague³ (Veiga, 2006: 556). Ello supuso reformas en distintos ámbitos como los derechos y libertades fundamentales, los derechos políticos, el Estado de Derecho y las relaciones civiles-militares. Dichas reformas sufrirían una ralentización unos años después con la llegada de un partido islamista a la coalición de gobierno y con un nuevo golpe de Estado conocido

2. Un esquema sobre las tendencias autoritarias de Turquía se puede consultar en Polity IV Projects: <http://www.systemicpeace.org/polity/tur2.htm>; <http://www.systemicpeace.org/polity/Turkey2010.pdf>

3. Se requiere que el país sea democrático, un Estado de Derecho, respeto por los derechos humanos y derechos de las minorías, así como existencia de una economía de mercado.

como golpe de Estado “postmoderno” en el año 1998 con objeto de parar el avance islamista del Partido del Bienestar liderado por Erbakan.

El siglo XXI comienza para Turquía con cambios importantes. En primer lugar, entre el año 2001 y el 2004 (en el 2002 gana las elecciones el AKP, un partido autodefinido como demócrata conservador, escindido del partido de Erbakan), tienen lugar las enmiendas constitucionales con más fuerza y de carácter más radical (Turam, 2012), dirigidas sobre todo al campo de los derechos y las libertades públicas y del poder efectivo de gobernar. Junto a ellas se adoptaron nueve paquetes de armonización, cada uno de los cuales implicaba cambios en un número determinado de leyes (Keyman, Icduygu, 2003: 225) que conciliaban la legislación turca con las mencionadas enmiendas constitucionales, así como con el acervo comunitario (Hale, Özbudun, 2009).

Si bien las principales reformas se han conducido por el AKP, sin embargo, se ha achacado desde algunos sectores, sobre todo desde el año 2007, que estas quizá hayan experimentado un cierto declive. Según Hale y Özbudun (2009: 66-67) hay varias razones para ello: por un lado, la parálisis que viven las relaciones con la UE ha disminuido su urgencia y, por otro, cuestiones que todavía quedan por resolver, como la cuestión kurda, el conflicto en Chipre y el uso del velo islámico, son más complicadas que las reformas que se llevaron a cabo en los paquetes armonizadores.

El año 2007 también supuso un punto de inflexión en la política turca con un nuevo golpe de Estado conocido como “virtual”. Por primera vez se presentaba un candidato de un partido de origen islamista a la Presidencia de la República. Ello provocó una crisis política y social en el mes de abril de dicho año que desembocó en el adelanto de elecciones y en una reforma de la Constitución que se aprobó en octubre de 2007. En nada concreto quedó la propuesta de borrador de Constitución que vio la luz a finales de 2007. Según el profesor Özbudun⁴ (que lideró personalmente el comité para la redacción de la Constitución), aun siendo este proyecto mucho más democrático y liberal que la presente Constitución, sufrió fuertes críticas por parte de sectores que temían una agenda oculta del AKP. En septiembre de 2010 se aprobó una reforma de la Constitución por referéndum. Esta pudo suponer a la vez una nueva etapa de convergencia con los principios y estándares europeos, pero por otro lado también se produjo un rechazo a la misma por detectar un intento de posición hegemónica por parte del AKP en el sistema político e institucional (Soler, 2010) derivada de la fuerza institucional de las mayorías absolutas que el AKP ha tenido desde 2002. A la altura de junio de 2013, con los últimos acontecimientos que tienen su origen en la plaza de Taksim, la democracia en Turquía sigue siendo un objeto de discusión dentro y fuera de sus fronteras.

4. Entrevista realizada al profesor Ergun Özbudun de la Universidad de Bilkent (Ankara), Estambul, junio de 2011.

UNA CATEGORIZACIÓN DEL RÉGIMEN POLÍTICO PARA EL CASO DE TURQUÍA

Los adjetivos que califican a las democracias han proliferado sustancialmente en las últimas décadas. El aumento de países hacia la transición después de “la tercera ola” de democratización hace aparecer una zona más difícil de catalogar entre las democracias liberales y las dictaduras que ha sido comúnmente conocida con el término más amplio de regímenes híbridos (Morlino, 2008: 4). Ello genera una abundancia de estudios de caso que deben catalogarse en distintos marcos. Aparecen por un lado definiciones como la democracia defectiva, que abarcaría la “democracia iliberal”, la “democracia tutelada o de dominios reservados”, la “democracia delegativa” y la “democracia exclusiva” (Merkel, 2004: 49-50). Por otra parte, surgen otros atributos para los regímenes en transición: “semiautoritarismos”, “autoritarismos competitivos”, “autocracias liberalizadas”, conocidos como autoritarismos electorales (Bogaards, 2009: 399).

Turquía ha sido calificada por distintos autores como democracia iliberal, democracia tutelada (Söyler, 2012; Akay, 2010), democracia limitada (Morlino, 2008: 19), democracia defectiva (Merkel, 2004: 49-50; Rodríguez *et al.*: 2013), democracia en proceso de consolidación (Huntington, 2002: 247; Herper, 2002: 146) y, por último, incluso como democracia estrictamente (Lewis, 2010: 120). En ello en general parecen coincidir también los índices de democracia utilizados para este estudio como *Freedom House*⁵, *The Economist*⁶, el *Global Democracy Ranking (GDR)*⁷, *Polity IV Project*⁸, el *Bertelsmann*

-
5. El índice de *Freedom House* mide el grado de libertad de 195 Estados y 14 territorios disputados. Se centra en el análisis de los derechos políticos y las libertades públicas, elaborando un índice que abarca desde el 1 (máximo grado de libertad) a 7 (el menor grado de libertad). En el apartado de los derechos políticos, *Freedom House* utiliza como indicadores la participación política, el derecho al voto en elecciones competitivas, el derecho a ocupar cargos públicos, el derecho a formar partidos, asociaciones y organizaciones políticas y la responsabilidad política de los gobernantes. En el bloque de libertades públicas incluye la libertad de expresión, la libertad de creencia, el derecho de asociación y organización, el imperio de la ley y la autonomía personal sin interferencias del Estado. De 0-2.5 sería libre o liberal, de 3 a 5, semiliberal y de 5.5-7, no libre o iliberal. *Freedom House* califica a Turquía como parcialmente libre (3). Según su índice, sería un país semiliberal.
 6. El índice de democracia de *The Economist (The Economist Intelligence Unit's Democracy Index)* se basa en el análisis de sesenta indicadores con dos a tres alternativas de respuesta agrupados en cinco dimensiones: proceso electoral y pluralismo, libertades civiles, funcionamiento real del gobierno, y participación y cultura política. Para este Índice, los regímenes que se encuentran entre 0-3.9 son regímenes autoritarios; de 4-5.9 se trata de un régimen híbrido; de 6-7.9 de una democracia defectuosa o defectiva y de 8-10, democracia plena. Como se puede observar, Turquía se ubica según este índice casi en el límite de régimen híbrido y democracia defectiva.
 7. *Global Democracy Ranking* tiene en cuenta solo los países considerados como libres y parcialmente libres por *Freedom House*. El concepto de democracia contempla varias dimensiones (una política y cinco no políticas) según la siguiente proporción: sistema político (50%), género (10%), economía (10%), conocimiento (10%), salud (10%) y medio ambiente (10%). Sitúa a Turquía en los puestos 66 de 100 y 66 de 110 para los años 2010 y 2011.
 8. *Polity IV Project* examina las características democráticas y autocráticas de las instituciones de gobierno. Las puntuaciones se extraen de una escala de 21 puntos desde -10 (“monarquía hereditaria”) a +10 (“democracia consolidada”). Diferencia tres principales formas de gobierno “autocracias” (-10 a -6), “anocracias” (-5 a +5 y los valores -66, -77, y -88), y “democracia” (+6 a +10). Las dimensiones que contempla se basan

*Transformation Index*⁹ (BTI) y *World Audit*¹⁰. *Freedom House* la califica como democracia semiliberal o semiconsolidada, *The Economist Intelligence Unit* como régimen híbrido, *Polity IV* como democrática y BTI como democracia defectiva.

TABLA I.
ÍNDICES DE DEMOCRACIA PARA TURQUÍA¹¹

Índices	Freedom House	The Economist	Global Democracy Ranking	Polity IV Project	BTI	World Audit
Año						
2007	3	5.70			7.05 (32/128)	
2008	3	5.69	71/98			
2009	3	5.69	62/97	8		
2010	3	5.73	66/100		7.65 (30/128)	Puesto 55 (3ª división)
2011	3	5.73	66/110	8		
2012	3				7.65 (28/128)	

Fuente: elaboración propia a partir de los diferentes índices.

Estos múltiples y a veces contradictorios calificativos para el estudio de caso de Turquía (desde democracia defectiva a democracia) suponen un aliciente para buscar explicaciones y proponer una propia: se defiende en esta investigación que Turquía es una democracia defectiva semitutelada y semiliberal en proceso de consolidación democrática. De esta manera, utilizando una estrategia bipolar, partimos de las definiciones de democracia plena (en lo que quiere convertirse Turquía y en cuya senda se encuentra) (Diamond, 1998) y democracia defectiva (lo que defendemos que es ahora mismo). Este marco de definiciones nos permite detectar los fallos o defectos de la democracia turca, así como presentar sus progresos.

en la formación del ejecutivo, los límites a la autoridad ejecutiva y la competición política. Turquía viene calificada como democrática y más concretamente como democracia institucionalizada. La puntuación para Turquía es de 8 (una puntuación de 10 significaría democracia plena).

9. BTI es un *ranking* global que evalúa y analiza el desarrollo de los procesos de transformación en 128 países. Mide el cambio político, social y económico en el mundo. Para este trabajo solamente utilizamos los indicadores políticos. Establece cinco categorías (democracias en consolidación, democracias defectivas, democracias altamente defectivas, autocracias moderadas y autocracias duras). La escala va de 10 (lo mejor) a 1 (lo peor). Sitúa a Turquía en el puesto 28 de 128. La sitúa en la categoría 2 como democracia defectiva.
10. Por último, para *World Audit* está situada en el puesto 55 para el año 2010 calificándola de tercera división. Este índice toma como referencia los índices de *Freedom House*. Cada país se ubica entre el 1 y el 7 y se les asigna una división.
11. La tabla 1 nos muestra los distintos índices de democracia para Turquía tomados desde el año 2007 y elaborados según las instituciones nombradas anteriormente. Con esta tabla se pretende observar la evolución de este país en los últimos cinco años y comparar cómo es calificada desde distintos puntos de vista.

a) *Democracia plena*. La democracia plena nos lleva a pensar en un modelo en el que se especifiquen componentes y propiedades que nos indiquen cuál es el ideal de democracia, pues no basta solamente con criterios ético-morales (Vargas-Machuca, 2012: 17). Se podría definir como un régimen de gobierno en el que el acceso al poder se realiza a través de elecciones periódicas y competitivas, con igualdad de oportunidades tanto respecto al ejercicio del derecho al voto como a poder presentarse como candidato. Igualmente, los gobernantes están sujetos a responsabilidad política en el ejercicio de sus funciones y son capaces de dar respuesta a las demandas básicas de los ciudadanos (Szmolka, 2010) sin presencia de actores no responsables políticamente. La responsabilidad es pues tanto horizontal como vertical (Merkel, 2004: 35) y la libertad y el pluralismo solo podrán asegurarse a través del Estado de Derecho (Diamond, 1999: 11).

Son tres los autores que hemos utilizado en esta investigación puesto que consideramos que explican más adecuadamente cuáles son esos elementos y propiedades de la democracia: Merkel (2004) y Morlino (2004, 2009) y Szmolka (2010, 2011). Recurrimos a la clasificación que propone Szmolka de tres dimensiones, si bien, las variables y los indicadores, contemplan las propuestas de todos los autores.

Merkel considera cinco regímenes parciales de democracia que nos interesan para definir la democracia plena o liberal: un régimen electoral democrático (elecciones competitivas, regulares, libres y limpias), derechos políticos de participación (libertad de prensa, derecho de asociación), derechos civiles (libertades individuales e igualdad ante la ley, esto es, igualdad en el acceso a la justicia y tribunales independientes), división de poderes y responsabilidad horizontal (separación de poderes, es decir, existencia de frenos y contrapesos) y la garantía de que el poder efectivo de gobernar reside en manos de los representantes elegidos democráticamente (no existencia de tutela o de dominios reservados) (Merkel, 2004: 36-37).

En segundo lugar, hemos acudido a Morlino (2004, 2009) que establece las siguientes cinco dimensiones sobre lo que debe ser la buena democracia: Estado de Derecho (“*the Rule of Law*”), *accountability*, *responsiveness*, derechos civiles y la implementación de una más amplia igualdad social política y económica. La democracia estará completa cuando todas las dimensiones estén presentes (Morlino, 2009: 187). Esta igualdad socioeconómica es lo que Merkel define como “enlaces o vínculos externos”¹² (Merkel, 2004: 44). Sin embargo, nuestro análisis no puede abarcar la igualdad social y económica pues excedería un estudio de estas características. Ello supone centrarnos más en una igualdad formal que sustantiva (Morlino, 2009: 2004).

Por último, también utilizamos el trabajo de Szmolka (Szmolka, 2010, 2011). Sus investigaciones constituyen una revisión importante en la operacionalización de los regímenes políticos (Szmolka, 2010) aplicándolas a un estudio de área en política comparada

12. Merkel la denomina *external embeddness*. Se refiere al contexto que abarca, mejora y estabiliza el régimen democrático. El daño que se produce a este entorno perjudica o desestabiliza la democracia. Este entorno se refiere al contexto socioeconómico, la sociedad civil y la integración regional e internacional (Merkel, 2004: 44-47).

como es el de los regímenes árabes (Szmolka, 2011). Las dimensiones de análisis, variables e indicadores propuestos por dicha autora han sido un importante referente con el ánimo de acumular conocimiento para una perspectiva comparada. De su trabajo tomamos la elección de tres dimensiones de análisis: pluralismo y competencia política en la consecución del poder y en el desarrollo de los procesos políticos, funcionamiento del gobierno, y derechos y libertades públicas (Szmolka, 2010: 33).

b) Democracia defectiva. Se trata de regímenes políticos en los que la lógica de la democracia constitucional se ha visto distorsionada por distintos factores. No tienen por qué desembocar necesariamente en democracias plenas o regímenes autoritarios, sino que pueden permanecer como democracias defectivas durante largos periodos de tiempo, como es el caso de Turquía. Diamond las denomina democracias electorales que se caracterizan por elecciones multipartidistas, regulares y competitivas, pero que disponen de niveles mínimos de libertades (Diamond, 1999: 10). Según Merkel (2004: 49-50) se pueden distinguir cuatro subtipos de democracias defectivas: tutelada o de dominios reservados, iliberal, excluyente¹³ y delegativa¹⁴. Nos interesan las dos primeras para nuestro estudio:

- *Tutelada o de dominios reservados:* existencia de actores con poder de veto, esto es, con capacidad de decisión, no responsables políticamente puesto que no deben su posición a los procedimientos democráticos de selección de cargos públicos. Estos actores pueden ser militares, guerrillas, milicias, terratenientes, poderes extranjeros que interfieren en la política nacional, monarcas o dirigentes autoritarios que han llegado al poder de forma violenta, jerarquías religiosas o corporaciones multinacionales.
- *Iliberal:* en este tipo de democracias se celebran elecciones pero se caracterizan por la falta de libertades civiles. Dicha falta de libertades se puede deber a que no exista un adecuado marco legal-constitucional de libertades. El Estado de Derecho está por tanto dañado afectando al corazón de las libertades de los individuos.

METODOLOGÍA DE TRABAJO

El presente trabajo consiste en un estudio de caso, esto es, en una unidad de análisis (Turquía) y varias dimensiones de análisis que representan lo que es una democracia plena. La función que cumple nuestro estudio es ofrecer una explicación e interpretación que además de ser útil para Turquía, pueda trascender su ámbito. Se elige y se desarrolla

13. Se trata de un tipo de democracia defectiva en la que uno o más grupos de ciudadanos están excluidos de los derechos civiles o del sufragio universal.

14. Surgen de la celebración de elecciones libres y competitivas. El poder legislativo y el judicial tienen solamente un control limitado sobre el ejecutivo y las acciones de gobierno están raramente comprometidas con las normas constitucionales. Los gobiernos permiten a presidentes carismáticos acumular tanto poder que al final los frenos y contrapesos se ven socavados. En cuestión de derechos y libertades públicas suelen mantener libertades como la libertad de asociación y reunión, libertad de expresión y libre acceso a los medios (O'Donnell, 1994).

pues como una descripción contextual pura que puede ser de interés en futuras investigaciones en cuestiones de democratización sobre un conjunto más amplio (Landman, 2011) como puede ser el mundo árabe.

Las fuentes que utilizamos son, además del propio conocimiento del país como área de especialización, fuentes tanto de carácter primario como secundario. En cuanto a las fuentes primarias, se han realizado entrevistas a expertos en Turquía (entrevistas no estructuradas y entrevistas conversacionales informales) durante estancias realizadas en julio de 2007, octubre de 2009 y junio de 2011. Dos de ellas (2007, 2011) coincidieron con elecciones parlamentarias.

En el apartado de fuentes secundarias utilizaremos, bibliografía especializada, los informes de la Comisión Europea sobre los progresos de Turquía como país candidato¹⁵, así como los índices específicos que construyen distintas instituciones y organismos que han quedado expuestos en la tabla 1 del anterior apartado, además de otros índices que se consideran de importancia¹⁶. Todas estas fuentes constituyen una combinación de medidas cualitativas y cuantitativas en el análisis empírico del presente trabajo. La novedad metodológica de la propuesta reside pues en primer lugar en observar una serie temporal desde la crisis política del año 2007 hasta el año 2011 y 2012¹⁷, utilizando simultáneamente índices cuantitativos y recursos cualitativos¹⁸. De esta forma, se trata de un estudio dinámico en el que se califica un proceso y no un estado de la cuestión. En segundo término, supone un trabajo original porque por primera vez se utilizan y se trabajan de forma sistemática en una investigación de estas características para Turquía los informes de progreso (*Turkey Progress Report*) de la Comisión Europea.

Con el objeto de construir las dimensiones de análisis, variables e indicadores para la investigación (ver tabla 3) se han utilizado distintos autores, fuentes y recursos: los trabajos mencionados de Merkel (2004), Morlino (2004, 2009) y Szmolka (Szmolka, 2010, 2011) constituyen la principal referencia.

15. Para este trabajo se citan los Informes de Progreso de Turquía para los años 2007 a 2011 (*Turkey Progress Report*, Commission Staff Working Document, Commission of the European Communities, Brussels).

16. Aquí incluimos el *Failed State Index* del Fund for Peace, el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional y el *Rule of Law Index*.

17. Los informes de progreso de Turquía contemplan hasta 2011. El BTI se contempla el año 2012.

18. Los recursos cualitativos utilizados se refieren a las entrevistas señaladas y sobre todo a los *Turkey Progress Report* (2007-2011). En estos informes se destacan los progresos realizados por los países candidatos a la UE, así como las mejoras que deben efectuar. Se realizan anualmente. Los calificativos que recogen para indicar los progresos y que se han sistematizado en este artículo son los siguientes: “buenos progresos”, “progresos”, “algún progreso”, “no progreso”. Otro calificativo utilizado es: “desarrollo positivo”. Sistematizando esta información correctamente, constituye una medida idónea de los indicadores expuestos por la precisión, extensión, desglose y periodicidad con la que están elaborados los informes. La información que aparece en dichos informes aparece en tres dimensiones o categorías: (i) democracia y primacía de la ley (Constitución, Parlamento, Presidente, Gobierno, control civil de las fuerzas de seguridad y sistema judicial) y (ii) derechos humanos y protección de las minorías (observación internacional de la ley de los derechos humanos y derechos civiles y políticos de las cuales se han utilizado el acceso a la justicia, la libertad de expresión y la libertad de reunión y asociación).

TABLA 2.
DIMENSIONES EN INDICADORES DE LA BUENA DEMOCRACIA¹⁹

Dimensión	Indicador	Medida²⁰
Primacía de la ley (<i>Rule of Law</i>)	Limitación territorial de la primacía de la ley	<i>Failed State Index</i> <i>BTI/Turkey Progress Report</i> <i>Rule of Law Index</i>
	Control civil de los militares y la policía	<i>Failed State Index</i> <i>Turkey Progress Reports</i> <i>BTI</i> <i>Rule of Law Index</i>
	Nivel de corrupción	Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional <i>Turkey Progress Reports/BTI</i> <i>Rule of Law Index</i>
	Acceso a la justicia	<i>Turkey Progress Reports</i> <i>Rule of Law Index</i>
	Duración de los procedimientos legales	<i>Turkey Progress Reports</i> <i>Rule of Law Index</i>
<i>Accountability</i>	Vertical	Competición política Distribución del poder <i>Turkey Progress Reports</i> <i>Turkey Progress Reports</i> <i>BTI</i> <i>Rule of Law Index</i>
	Horizontal	Partidos políticos y oposición responsable Medios independientes <i>Turkey Progress Report</i> <i>Turkey Progress Report</i> <i>Freedom House Report</i>
<i>Responsiveness</i>	Legitimidad del Estado/gobierno	<i>Failed State Index</i> <i>BTI</i> <i>Rule of Law Index</i>
Derechos civiles (libertad e igualdad)	Derechos políticos	Derecho al voto Derecho a competir por el apoyo electoral Derecho a ser elegido <i>Turkey Progress Report</i> <i>Informes electorales TEIM²¹</i> <i>BTI</i>
	Derechos civiles	Derecho a la defensa legal Derecho a la libertad de pensamiento y expresión Derecho a la información y a la libertad de prensa Libertad de reunión, sindicación <i>Turkey Progress Report</i> <i>Freedom House Index/Reports</i> <i>BTI</i> <i>Rule of Law Index</i>

Fuente: elaboración propia a partir de Morlino (2004).

19. En esta tabla no consideramos todos los indicadores que apunta Morlino. Solamente extraemos de su trabajo los más importantes que utilizamos en la investigación (que quedan plasmados en la tabla 3). La tercera columna indica la medida o índice que utilizamos para los indicadores.

20. Estas medidas se refieren a medidas probables, esto es, las que se pueden utilizar. En la tabla 3 ya aparecen las medidas definitivas que se han utilizado para cada indicador.

21. Se trata de unos informes especializados elaborados por expertos en el área regional de los países del mundo árabe y musulmán, publicados por el Observatorio Electoral del Taller de Estudios Internacionales del Mediterráneo (TEIM) de la Universidad Autónoma de Madrid.

La propuesta del presente trabajo (ver tabla 3) para la investigación se construye a partir de las dimensiones y variables de análisis de estos trabajos citados.

TABLA 3.

MEDIDA DE LAS DIMENSIONES DE ANÁLISIS A TRAVÉS DE LAS VARIABLES E INDICADORES²²

Dimensiones	VARIABLES	Indicadores	Medida ²³
Pluralismo y competencia política	Pluralismo político y sistema de partidos	Reconocimiento de partidos/ organizaciones políticas de diferente signo	<i>Turkey Progress Report/BTI</i>
		Exclusiones del sistema de partidos en relación con los <i>cleavages</i> sociales	<i>Turkey Progress Report/ BTI</i>
	Competencia política	Competencia/hegemonía política	<i>Turkey Progress Report</i>
		Posibilidad de alternancia política	<i>Turkey Progress Report</i>
	Procesos electorales	Elecciones periódicas	<i>Turkey Progress Report/BTI</i>
		Libertad en el ejercicio del derecho al voto	<i>Turkey Progress Report/BTI</i>
		Manipulación del sistema electoral	<i>Turkey Progress Report/BTI</i>
Consenso sobre el sistema electoral		<i>Turkey Progress Report/BTI</i>	
	Limpieza de las elecciones	<i>Turkey Progress Report/BTI/Freedom House/ Informes TEIM</i>	
Funcionamiento de gobierno	Distribución del poder	Equilibrio (existencia de frenos y contrapesos)	<i>Turkey Progress Report/BTI</i>
	Poder efectivo de gobernar	No existencia de tutela o dominios reservados	<i>Turkey Progress Report/BTI</i>
	Responsiveness	Legitimidad del Estado	<i>Failed State Index/BTI</i>

22. Esta tabla es el resultado del análisis y resumen de los trabajos de Morlino (2004, 2009), Merkel (2004) y Szmolka (2010, 2011).

23. Para medir los indicadores se ha utilizado principalmente los *Turkey Progress Report*, *Failed State Index*, Índice de Percepción de la Corrupción, BTI y el *Rule of Law Index*. BTI es el más detallado de todos los índices cuantitativos expuestos anteriormente en la tabla 1 porque proporciona la medida de prácticamente casi todos los indicadores estudiados. *The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy* también facilita información, pero no tan detallada como el anterior. La encontramos agrupada en las dimensiones y no desglosada para los indicadores. Por último, se ha utilizado el *Rule of Law Index*. Este índice es una herramienta cuantitativa que ofrece una fotografía de la adhesión de los países de estudio al Estado de Derecho. Incluye nueve dimensiones de estudio (que indicamos más adelante). Este índice se trabaja desde el año 2008, con resultados para algunos países desde el año 2009.

TABLA 3.
MEDIDA DE LAS DIMENSIONES DE ANÁLISIS A TRAVÉS DE LAS VARIABLES E INDICADORES (CONT.)

Dimensiones	Variables	Indicadores	Medida²³	
Derechos y libertades públicas	Derecho de asociación, sindicación y reunión	Reconocimiento y ejercicio	<i>Turkey Progress Report/BTI</i>	
	Libertad de expresión	Reconocimiento y ejercicio	<i>Turkey Progress Report/BTI</i>	
	Estado de Derecho ("The Rule of Law")	Implementación de los DD HH		<i>Turkey Progress Report/BTI/Rule of Law Index</i>
		Independencia del poder judicial		<i>Turkey Progress Report/BTI/Rule of Law Index</i>
		Acceso a la justicia		<i>Turkey Progress Report/ Rule of Law Index</i>
		Control civil de los militares y la policía		<i>Turkey Progress Report/BTI/Rule of Law Index</i>
		Presencia de mafias que suponen limitación territorial a la primacía de la ley		<i>Failed State Index/BTI/Rule of Law Index</i>
		Nivel de corrupción		Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional <i>Turkey Progress Report/ Rule of Law Index</i>
	Duración de los procesos legales ²⁴		<i>Turkey Progress Report</i>	

Fuente: elaboración propia a partir de Merkel (2004), Morlino (2004) y Szmolka (2010, 2011)²⁵.

24. Morlino incluye como indicador en la variable Estado de Derecho, la duración de los procesos legales, sin embargo, no se han encontrado datos para su medición. Lo único que se puede aportar (según los informes de progreso de los años 2010 y 2011) es que el uso de la tecnología de la información y el aumento del número de jueces ha acelerado los procedimientos judiciales y facilitado el acceso a los mismos.
25. Para la elección de las dimensiones de análisis (primera columna) se ha utilizado el trabajo previo de Szmolka (2010). La columna de las variables e indicadores alude a los trabajos de Szmolka (2010, 2011), Merkel (2004) y Morlino (2004). Para las variables e indicadores de la dimensión "pluralismo y competencia política", sigo exactamente el trabajo de Szmolka. Es bastante preciso pues contempla prácticamente todas las cuestiones necesarias para su estudio. En la dimensión funcionamiento de gobierno utilizo los trabajos de Morlino y Merkel. En la segunda dimensión, la variable "distribución del poder" no es utilizada tal cual por Szmolka en su denominación. Para ello sigo a Morlino, considerando si existen o no frenos y contrapesos. Por su parte, Merkel en su quinta dimensión de análisis considera lo que debe ser una democracia plena o liberal: que el gobierno debe tener el poder efectivo de gobernar. El indicador que mejor lo mide es la no existencia de tutela o dominios reservados. En este aspecto no se ha seguido el trabajo de Szmolka pues utiliza la misma variable e indicador: "existencia de dominios reservados". La tercera variable que se considera en esta segunda dimensión es "responsiveness". Szmolka la mide directamente con el índice de Estados fallidos. Sin embargo, para este trabajo se elige como indicador la legitimidad del Estado, propuesta que proviene del trabajo de Morlino. Lo que sí se utiliza como medida en este indicador es el índice de Estados fallidos, concretamente un indicador de este índice que mide la legitimidad del Estado. Por último, las variables e indicadores "derechos y libertades públicas" son un seguimiento principalmente del trabajo de Morlino por su exhaustividad a la hora de medir el Estado de Derecho. Se ha considerado sobre todo la primacía de la ley con siete indicadores. Los dos primeros (implementación de los derechos humanos e independencia del poder judicial) son introducidos aquí por criterio propio informado. De todos los indicadores

LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

En las siguientes páginas se analizan las tres dimensiones indicadas previamente: el pluralismo y la competencia política, el funcionamiento de gobierno y los derechos civiles y libertades públicas. Partiendo de la propuesta de democracia defectiva semiliberal y semitutelada en proceso de democratización, el objetivo es exponer los defectos de la democracia en Turquía, así como sus progresos. Podemos adelantar que los defectos se encuentran principalmente en los derechos y libertades públicas y en menor medida en el funcionamiento de gobierno (debido a la mejora en la variable “poder efectivo de gobernar”) y en la dimensión de pluralismo y competencia política.

TABLA 4.

DIMENSIONES ANALÍTICAS UTILIZANDO LOS INDICADORES DEL BTI PARA TURQUÍA PARA 2012²⁶

Pluralismo y competencia política²⁷ (7)		Funcionamiento de gobierno²⁸ (8.6)		Derechos y libertades públicas²⁹ y Rule of Law (7.25)		
Elecciones libres y limpias	8	Poder efectivo de gobernar	9	Derecho de reunión y asociación	7	Actores antidemocráticos ³⁰ 9
Sistema de partidos	6	Separación de poderes	9	Libertad de expresión	7	Políticas de anticorrupción 6
Cleavages	7	Legitimidad del Estado	8	Derechos civiles ³¹	7	Monopolio del uso de la fuerza ³² 8

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de BTI para 2012.

- que aparecen en esta dimensión, Szmolka no considera los cinco últimos. El penúltimo, “nivel de corrupción”, es ubicado por ella en la dimensión “funcionamiento de gobierno”. Merkel solamente considera la libertad de prensa, el derecho de asociación (derechos políticos) y el acceso a la justicia (derechos civiles).
26. Se utilizan los indicadores de BTI porque se considera como el más detallado para el análisis de las democracias defectivas (Merkel, Croissant, 2004: 202). Esta tabla que se presenta consiste en un resumen de los resultados cuantitativos de las principales variables que estudiamos para el presente trabajo. Se puede de esta forma apreciar el resultado cuantitativo para las tres dimensiones de nuestro estudio. Observando la tabla podríamos llegar a la conclusión de que la primera dimensión también presenta problemas. Sin embargo, Turquía se califica desde todos las instancias especializadas como pluralista competitivo. Su mayor inconveniente se centra en los *cleavages* y el sistema de partidos. Recordemos que para BTI, la escala es de 1 a 10, siendo 10 democracia plena o consolidada.
 27. En esta dimensión, *The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy* califica a Turquía (con un 7.92 en los años 2007, 2008, 2010 y 2011, casi en la democracia plena). Recordemos que democracia plena para este índice es entre ocho y diez.
 28. En funcionamiento de gobierno, para los años 2007, 2008, 2010 y 2011, *The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy* puntúa a Turquía entre el 6.07 en 2008 y el 7.14 en 2011. Esto significa que la sitúa como democracia defectiva (que es de 6-7.9).
 29. Por último, las libertades civiles salen peor paradas, entre el 4.71 de 2010 y 2011 y 5.59 de 2011. La categoría para esta puntuación es de régimen híbrido (4-5.9).
 30. El indicador de actor antidemocrático se corresponde con el indicador dominios reservados recogido en la tabla 3.
 31. Se contemplan los derechos humanos.
 32. Aunque la cuestión kurda es la más importante, pero hay otros nacionalismos periféricos, como la reclamación de los armenios sobre el genocidio y los árabes en Hatay.

Pluralismo y competencia política

Esta dimensión analiza el pluralismo político y el sistema de partidos, la competencia política y el proceso electoral (elecciones periódicas, libertad en el ejercicio del derecho al voto, manipulación del sistema electoral, consenso sobre el sistema electoral y limpieza de las elecciones). El análisis se ha llevado a cabo utilizando los informes de progreso sobre Turquía de la Comisión Europea, los informes de Turquía de *Freedom House*, los análisis del Observatorio Electoral del TEIM (2007, 2011) y los índices del BTI. Turquía se puede clasificar en general, en función del análisis desarrollado, como pluralista competitivo. Las cuestiones más reseñables sobre las que se detectan “defectos” son: la ilegalización de los partidos prokurdos (y algunos islamistas) y en menor medida la alta barrera electoral. Los progresos se han significado en la cada vez mayor adaptación a estándares internacionales en el proceso electoral.

PLURALISMO POLÍTICO, SISTEMA DE PARTIDOS Y COMPETENCIA POLÍTICA

La realidad sociológica de Turquía nos revela un sistema de partidos —atendiendo a la clasificación tradicional de Rokkan y Lipset (Rokkan, Lipset, 1967)—, con *cleavages* conformados en torno a las diferencias entre izquierda y derecha, islamismo *versus* secularismo y nacionalismo étnico turco *versus* “identidad kurda³³ (Hale, Özbudun, 2009: 33).

Podemos, por tanto, dividir el campo ideológico en cuatro grupos: extrema izquierda, centro izquierda, centro derecha y proislamista y grupos nacionalistas, con un desplazamiento del centro ideológico hacia el grupo proislamista y nacionalista (Çarkoglu, Kalaycioglu, 2007). Los partidos islamistas están presentes desde finales de los años sesenta. Son partidos que entraron en el parlamento discutiendo la constitución política del Estado, que excluye la religión de la misma, aunque regula la práctica religiosa e intenta controlarla, buscando ámbitos de libertad para su práctica. Estos son los partidos de Erbakan, los cuales darían como resultado a comienzos del siglo XXI un partido que aceptaba las bases del Estado e intentaba buscar un proceso de liberalización en algunos ámbitos. Estamos hablando del AKP, que se aleja de los postulados originales de Erbakan, aunque los refleje todavía. Para el AKP, además de elegir unas siglas nuevas (motivado posiblemente por las continuas prohibiciones de los partidos de Erbakan) se produce una transformación desde un partido islamista a lo que podría ser denominado un partido islamodemócrata y un partido de centro-derecha, simplemente renunciando a su programa de máximos y aceptando la democracia.

El sistema de partidos se puede definir en general como altamente fragmentado y polarizado (Kalaycioglu, 2011: 266) e incluso regionalizado (Çarkoglu, Kalaycioglu, 2007: 34-40). Desde el año 2002, elecciones en las que vence el AKP con un 34,28%, la

33. Aunque la cuestión kurda es la más importante, hay otros nacionalismos periféricos, como la reclamación de los armenios sobre el genocidio y los árabes en Hatay.

dirección es una mayor polarización y regionalización³⁴, reducción de la volatilidad y la fragmentación (Sayari, 2007) y deriva hacia un sistema de dos partidos. En todo caso, si se mantienen los resultados de las tres últimas elecciones, la tendencia iría hacia un sistema de partido predominante con el AKP.

La existencia de límites en el sistema, como los actores con poder de veto (*veto players*) ha supuesto la exclusión de algunos partidos políticos, sobre todo prokurdos y algunos islamistas (estos últimos en la década de los noventa). Dicha situación ha puesto de manifiesto la necesidad de alinear su legislación con los estándares europeos (Sevki Hakyemez, Akgun, 2002: 54-78), puesto que afecta a la libertad de expresión y organización (Mousseanu, 2012: 73)³⁵. Aunque se produjo una reforma de los artículos 68 y 69 de la Constitución en 1995 y 2001 en el sentido de hacer la prohibición de los partidos más difícil (Özbudun, 2007: 191), a la altura del año 2011 no ha habido ningún progreso para normalizar la legislación turca con los estándares europeos en lo que se refiere a la Declaración Europea de DD HH. En diciembre de 2010, la Corte Europea de Derechos Humanos dictaminó que Turquía había violado el derecho a la libertad de reunión y asociación con la prohibición del prokurdo Partido Democrático del Pueblo (HADEP). Desde el año 1982 se han prohibido diecinueve partidos políticos, incluyendo el intento de prohibición del AKP en marzo de 2008. Esto ha llevado al Consejo de Europa a la conclusión de que en Turquía las restricciones se adoptan como medio para proteger la ideología oficial y no la democracia pluralista (Erdogan, Yazici, 2011).

PROCESO ELECTORAL

El sistema electoral es de representación proporcional de lista con la fórmula D'Hont para las elecciones legislativas, con una barrera electoral del 10% (art. 33). Su adopción con la Constitución de 1982 tuvo como objeto evitar la excesiva fragmentación y sobre todo la representación de partidos minoritarios como los partidos prokurdos (Hale, 2008). Dicha barrera electoral ha supuesto un extenso debate dentro del país durante el año 2006 por considerarse una medida antidemocrática. Esta cuestión también fue llevada a la Corte Europea de Derechos Humanos, quien dictaminó en enero de 2007 que no violaba el derecho a unas elecciones libres, ni socavaba la libertad de expresión del pueblo³⁶. Sin embargo, sí apuntó que sería deseable que se bajase con el objetivo de obtener una representación óptima, a la vez que pudiendo preservar mayorías estables en el parlamento. Igualmente, en todos los informes de progreso de la Comisión Europea se hace mención a este tema, apuntando la idoneidad de una reducción de la barrera electoral³⁷.

34. Las puntuaciones que otorga el BTI para estos indicadores no son altamente positivas (6 para el sistema de partidos y 7 para los *cleavages*).

35. *Turkey Progress Report*, 2010.

36. BTI, 2010, p. 8.

37. *Turkey Progress Report*, 2007-2011.

Las elecciones se han celebrado con una periodicidad de cinco años, aunque con la reforma del referéndum constitucional de 2007 han pasado a llevarse a cabo cada cuatro años (las últimas en junio de 2011). Se encuentran prácticamente en consonancia con la ley y los estándares democráticos internacionales. La participación también suele ser alta en torno al 80% y el parlamento elegido representa la diversidad política turca con ciertas limitaciones como la de los candidatos independientes kurdos que posteriormente se alían en un grupo parlamentario utilizando esta figura para burlar el umbral electoral. Si se pone el acento por ejemplo en las elecciones de 2007, la posterior elección del presidente de la República en el mes de agosto tuvo lugar de acuerdo con la Constitución. Es importante destacar que gracias a elecciones libres y limpias³⁸ celebradas en julio de 2007 (Rodríguez López, 2007: 5), Turquía resolvió la crisis política y constitucional que había seguido a las elecciones presidenciales de abril³⁹.

Igual perfil tuvieron las elecciones de junio de 2011. El proceso electoral, según los observadores internacionales de la OSCE y de la Oficina de Derechos Humanos (ODIHR), se calificó como democrático, plural y conformador de una vibrante sociedad civil. En igual medida lo califica el análisis electoral del TEIM (Rodríguez López, 2011). Sin embargo, también mostraron los informes de la OSCE su preocupación en temas concernientes a la libertad de expresión. En general, han tenido lugar de acuerdo a los estándares internacionales, aunque falta por mejorar algunas cuestiones como la inclusión de minorías no musulmanas o las mujeres, grupos en definitiva que están subrepresentados⁴⁰. Referente a esta última cuestión, en marzo de 2009, el parlamento turco estableció un Comité Consultivo sobre Igualdad de Oportunidades para Hombres y Mujeres⁴¹. También, en el año 2010 se adoptó una enmienda a la ley de elecciones y al censo electoral para permitir el uso de otras lenguas además de la lengua kurda tanto para la publicidad material oral como escrita durante las campañas electorales⁴². Así, por primera vez, para las elecciones de 2011, los candidatos tendrían tiempo de emisión en radio y televisión de anuncios políticos⁴³.

Funcionamiento de gobierno

En este apartado se estudian las distintas variables seleccionadas que nos ayudan a analizar el funcionamiento de gobierno de un régimen político: la distribución del poder, el poder efectivo de gobernar y la capacidad de dar respuesta a las demandas públicas (*responsiveness*). Para ello se han utilizado los informes de progreso de Turquía, el *Failed*

38. También Freedom House las calificó como libres y limpias. Turkey, Freedom in the World, 2011. <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2011/turkey>.

39. *Turkey Progress Report*, 2007.

40. *Ibidem*.

41. *Turkey Progress Report*, 2009.

42. *Turkey Progress Report*, 2010.

43. *Turkey Progress Report*, 2011.

State Index (2007-2011) y el BTI. Dentro de todas estas dimensiones, el defecto más reseñable en cuanto al cumplimiento o no de la democracia plena lo encontramos en la existencia, aunque en declive, de dominios reservados y en la independencia e imparcialidad del poder judicial. Su progreso más aplaudido es la eliminación del poder de veto de las Fuerzas Armadas. También aunque siguen existiendo problemas con la independencia del poder judicial, se han producido algunos avances. Por tanto, el funcionamiento de gobierno lo contemplamos como semitutelado.

DISTRIBUCIÓN DEL PODER

Turquía ha sido tradicionalmente un sistema parlamentario con una estructura monocameral desde el año 1982. En estos sistemas, aunque la separación de poderes es menos obvia que en los presidenciales, este país posee un bien definido sistema de separación de los mismos⁴⁴. Existe equilibrio entre parlamento y gobierno y una cada vez mayor independencia del poder judicial⁴⁵.

La función legislativa conlleva una estructura que responde a la de un Estado unitario como es Turquía: monocameral. Una segunda cámara en este caso, actuaría como defensa de la supremacía de la Constitución y se consideraría que retrasaría el proceso parlamentario (Erdogan, Yazici, 2011: 23). Ello sería negativo para el país en unos años de fuerte actividad parlamentaria en el proceso de reformas y democratización que ha llevado a cabo.

Frente a esta virtud del sistema político, se señala por otro lado que se debe fortalecer la capacidad parlamentaria para el funcionamiento del parlamento en la elaboración de las leyes y el control sobre el ejecutivo⁴⁶. En este sentido, el informe de 2010 exponía que “existe cierta preocupación sobre la capacidad administrativa del parlamento en varios campos, incluyendo las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo y el escrutinio y control parlamentario. La Gran Asamblea Nacional Turca está jugando un papel limitado en la formulación e implementación de la estrategia de acceso de Turquía”⁴⁷.

En la función ejecutiva, encontramos un presidente de la República con importantes poderes en los campos de la función ejecutiva, legislativa y judicial, puesto que la Constitución de 1982 adoptó un sistema de gobierno híbrido en donde los principales elementos del parlamentarismo coexistían con una presidencia dotada de fuertes poderes, como el poder de veto. En la Constitución de la III República, además de reforzarse los poderes del presidente, también se reforzaron los del primer ministro, ante el cual son responsables los demás ministros (Ávalos, 2002: 644), lo que supone problemas en la práctica haciendo algunas veces difícil al gobierno cumplir sus promesas electorales. Esta estructura híbrida

44. BTI, 2010, p. 8.

45. *Turkey Progress Report*, 2007-2011. En estos cinco informes estudiados se señalan los progresos en la independencia del poder judicial.

46. *Ibidem*.

47. *Turkey Progress Report*, 2010.

se ha fortalecido con el referéndum de octubre de 2007 donde se cambia el procedimiento de elección del presidente, pasando a ser elegido por el pueblo (Erdogan, Yazici, 2011: 23, 24). De esta forma se pretende eliminar las posibles crisis en el proceso de elección del mismo, optándose por un sistema semipresidencial.

Esta reforma contenía que el presidente de la República sería elegido directamente en lo sucesivo con un mandato de cinco años renovable otros cinco y no como hasta ahora, por el parlamento, con un mandato de siete años no renovable. El mandato del actual presidente de la República Abdullah Gül, que fue elegido por el parlamento turco en agosto de 2007, tendrá su fin en 2014, según ha interpretado la enmienda del Tribunal Constitucional.

En lo que concierne al poder judicial, las mayores preocupaciones en este ámbito han sido respecto a la imparcialidad y a la independencia. Un poder judicial con estas características es la garantía más importante para asegurar que los órganos políticos como el legislativo, el ejecutivo y las autoridades administrativas en el ejercicio de sus poderes actúan de acuerdo con el Estado de Derecho. El artículo 138 de la Constitución turca establece que los jueces serán independientes en el desempeño de sus funciones. Sin embargo, en la práctica han encontrado interferencias de los actores políticos y de los militares.

Según los informes de la Comisión Europea (de los años 2007, 2008, 2009), aunque se han hecho avances, se deben hacer más esfuerzos para fortalecer la imparcialidad y la independencia. De hecho, se han producido en algunos momentos tensiones en las relaciones entre el gobierno y el poder judicial que no han sido precisamente un ejemplo de funcionamiento efectivo del sistema. En algunas ocasiones, los miembros más veteranos del poder judicial efectuaron comentarios políticos que podían comprometer su imparcialidad en casos futuros⁴⁸. Sin embargo, según afirman algunos constitucionalistas, hay más independencia hoy día del poder judicial⁴⁹. En ello también coincide el informe de BTI de 2012 al afirmar que la revisión judicial del ejecutivo y el legislativo funciona adecuadamente⁵⁰.

PODER EFECTIVO DE GOBERNAR

Que haya un poder efectivo de gobernar significa que no existen *veto players* sin responsabilidad política y/o dominios reservados. Los *veto players* constituyen actores con capacidad de decisión o de influencia que no están sujetos a responsabilidad política. Sin su acuerdo no es posible aprobar cambios o propiciar inercias que modifiquen el statu quo (Pasquino, 2004; Morlino, 2008). Los dominios reservados son áreas en las que el gobierno y el parlamento no tienen suficiente autoridad o poder de decisión, así como el problema específico del control sobre las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado

48. *Turkey Progress Report, 2007-2008*.

49. Entrevista llevada a cabo con el profesor Ergun Özbudun, Estambul, junio 2011.

50. BTI, 2012, p. 2.

(Merkel, 2004: 41). La diferencia entre los *veto players* y los dominios reservados residen en el carácter más informal de los primeros frente a uno más formal de los segundos. Una combinación de ambos podemos encontrar en Turquía.

La existencia de dominios reservados supone una usurpación al poder político removiendo áreas específicas de autoridad gubernamental y violando la separación entre legislativo, ejecutivo y judicial, haciéndose incluso presentes en este mismo poder mediante los tribunales militares (Söyler, 2012: 4). El organismo y canal formal a través del cual los militares vigilan la democracia es el MGK. Se trata de un órgano de carácter civil y militar constituido en 1961 y a través del cual los militares podían ejercer su influencia política. Hasta las reformas ocurridas entre el 2001 y 2004, estaba compuesto por cinco civiles y cinco militares⁵¹ presididos por el presidente de la República y que se reunían mensualmente. Las decisiones que se tomaban en esta reunión tenían un carácter de consideración prioritaria para el consejo de ministros.

Durante décadas se ha mantenido el status quo hasta que comenzaron una serie de reformas que se remontan al año 1999 cuando el juez militar en los Tribunales de Seguridad del Estado fue removido. Desde entonces, estas han ido ampliándose en los años 2001, 2003, 2004. Estas enmiendas (que serán analizadas en otro apartado) supusieron la quiebra del Pacto Nacional Kemalista y dieron lugar al comienzo de lo que podríamos calificar de un Nuevo Pacto Nacional postkemalista en el cual los militares perdieron su poder como *veto player* en el sistema político (Durán, 2008). El punto de inflexión que se produjo no pronostica una vuelta a tiempos pretéritos⁵².

RESPONSIVENESS

Con esta variable nos estamos refiriendo a la capacidad de satisfacer a los gobernados ejecutando políticas que respondan a sus demandas, esto es, la confianza en definitiva en las instituciones públicas de una democracia. La existencia de actitudes favorables hacia las instituciones democráticas, o la aprobación de sus actividades, significaría que la sociedad civil percibe que existe un cierto nivel de *responsiveness*. Según Morlino (Morlino, 2004), el estudio empírico de esta variable es complicado y quizá la mejor forma de medirlo desde la perspectiva de esta investigación —aunque no la definitiva o la más completa— sea mediante la legitimidad del gobierno o del Estado utilizando los índices del BTI y el *Failed State Index*⁵³. Uno de los indicadores que utiliza este segundo índice es la legitimación del Estado, que evalúa principalmente la confianza popular en las instituciones efectuando

51. Este órgano estaba compuesto por el presidente de la República, el ministro del Interior, Asuntos Exteriores, Economía y Defensa. Por la parte militar se encontraban el jefe del Estado Mayor de la defensa, los jefes de cada uno de los ejércitos (Tierra, Mar y Aire) y el jefe de la Gendarmería.

52. Esta afirmación procede de las entrevistas realizadas en Turquía en durante las campañas electoral de 2007 y 2011, así como de una estancia de investigación realizada durante el año 2009. Todos los académicos entrevistados en dichas ocasiones (profesores como Hakan Yilmaz, Ergun Özbudun, Sabri Sayari, Fuat Keyman) manifestaron idéntica opinión al respecto.

53. *Failed State Index*, Fund for Peace, 2007-2011. <http://www.fundforpeace.org/global/?q=fsi>

preguntas tales como si existe confianza en el gobierno; si el gobierno es representativo de la población, si hay elecciones libres y limpias, etc. Para un *ranking* de 177 países, Turquía aparece desde el año 2007 alrededor del puesto 60 con una puntuación cercana a seis sobre 10. Si utilizamos el *BTI*, la puntuación es de 8 sobre 10. Según dichas valoraciones, su situación se puede calificar de moderada.

Derechos y libertades públicas

En este epígrafe se han contemplado como variables de análisis el derecho de asociación y reunión, el derecho de sindicación, la libertad de prensa y acceso a fuentes alternativas de información y la existencia del Estado de Derecho. Para su análisis, se han utilizado los informes de progreso de la Comisión Europea, así como distintos índices elaborados por organizaciones internacionales especializadas en el tema (*BTI, Freedom House Reports, Rule of Law Index*). Su análisis nos lleva a considerar a Turquía como moderado o semiliberal en esta dimensión, con algunos progresos en los últimos años como en el Estado de Derecho, la protección contra la tortura y la prisión por motivos políticos, resaltando las principales restricciones o defectos de la democracia en la libertad de expresión, prensa⁵⁴ y fuentes alternativas de información (Mousenau, 2012: 63)⁵⁵.

DERECHO DE ASOCIACIÓN Y REUNIÓN Y SINDICACIÓN

Los derechos de asociación y reunión se encuentran reconocidos. Desde los años 2004-2005 existe un marco legal más favorable con una Ley de Asociaciones que fue revisada en un sentido más liberal por el parlamento turco. Esta ley ha sido definida por TÜSEV (Fundación Turca del Tercer Sector) como la ley más liberal sobre asociaciones de los últimos veinte años. Algunas de las revisiones más importantes son las siguientes: no se requiere a las asociaciones obtener autorización previa para disfrutar de fondos extranjeros o actividades; no se les requiere que informen a los funcionarios de los gobiernos locales de día, hora y lugar de la celebración de asambleas generales; las auditorías oficiales deben avisarse con veinticuatro horas de antelación, así como la cusa de las mismas; se permite a las ONG abrir oficinas de representación en el extranjero para federaciones y confederaciones;

54. Los informes del *Economist Intelligence Unit's Index of Democracy*, aunque no se utilizan sus indicadores para este estudio por no venir desglosados, señalan desde el año 2008 un deterioro en la libertad de prensa.

55. Se considera que el AKP no ha desarrollado las medidas adecuadas para avanzar en estas cuestiones, es más, desde múltiples sectores: academia, periodismo y ONG se apunta a un giro negativo deliberado. Este giro está relacionado con la percepción desde algunos sectores del cariz autoritario que ha ido adquiriendo el AKP desde el año 2007. Esto es apuntado por algunos académicos como el profesor Hakan Yilmaz y el profesor Sabri Sayari. Sin embargo, otros como el profesor Özbudun no lo contemplan en este sentido. Personalmente, no percibe un giro autoritario. En una línea parecida se sitúa Joost Lagendijk, exparlamentario europeo experto en Turquía, resaltando que se trata más bien de la personalidad de Erdogan, más que de un cambio en el partido. Entrevistas realizadas en Estambul en julio de 2007 y junio de 2011.

las provisiones y restricciones específicas para las asociaciones de estudiantes han sido totalmente removidas; los adolescentes de 15 años de edad pueden constituir asociaciones; las ONG podrán formar iniciativas y plataformas temporales para perseguir objetivos comunes; será posible la financiación por parte del gobiernos de hasta el 50% de los fondos de las ONG; se les permitirá a las ONG comprar y vender valores inmobiliarios (Hale, Özbudun, 2009). Estas reformas no solo afectan a las ONG sino también a instituciones religiosas alevíes y cristianas, ortodoxas fundamentalmente, tanto para sus actividades como para la gestión de los lugares de culto.

El derecho de reunión se reguló en el séptimo y tercer paquete de armonización. El primero limitaba el poder de los gobernadores provinciales a postponer o prohibir los encuentros y las huelgas de dos meses a un mes. Un encuentro puede prohibirse solamente si hay un claro y presente peligro de que se pueda cometer un crimen. Igualmente, un gobernador puede prohibir todos los encuentros o mítines en su provincia durante un mes en el caso de un claro y presente peligro de que sea cometido un crimen. En el tercer paquete de medidas armonizadoras se permite a todos los extranjeros llevar a cabo mítines y huelgas en Turquía con el permiso del Ministerio del Interior.

Finalmente, según los informes de progreso, Turquía está en línea con los estándares europeos pero se requieren más esfuerzos de implementación. Para el año 2010 y 2011 sobre todo se apuntan algunos desarrollos positivos, pero a su vez con requerimiento de esfuerzos como la eliminación de la violencia en contra de algunas manifestaciones, por lo que se señala que deben darse más impulsos para asegurar la libertad de reunión en la práctica⁵⁶.

LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Las limitaciones a la libertad de expresión han sido una constante en Turquía. Fue en el año 2001 cuando se adoptó el mayor paquete constitucional referido a los artículos sobre la libertad de expresión (Müftütler Baç, 2005: 22). En el año 2004 el presidente Sezer aceptó un nuevo paquete de reformas en el que se extendía la libertad de expresión (Ulusoy, 2007: 476). El primer paquete armonizador introdujo enmiendas de menor calado en los controvertidos artículos 159 y 312 del Código Penal.

El artículo 159 sobre los insultos al Estado y a sus instituciones fue enmendado para reducir el castigo estipulado de seis a tres años con el objetivo de que finalmente fuera eliminado. De hecho ha ido posteriormente reduciendo la pena en sucesivos paquetes armonizadores como en el tercero y en el séptimo. Finalmente, el famoso artículo 301, el equivalente del artículo 159 en el nuevo Código Penal, fue enmendado en el año 2007 en un sentido más liberal, pues todavía hacía referencia a las palabras “turquicidad” y

56. *Turkey Progress Report, 2007-2011.*

“República”. Ambas seguían siendo demasiado vagas y amplias, por lo que finalmente se enmienda reemplazando estas palabras por “nación turca y “Estado de la República de Turquía”. Desde el año 2009, según el informe de progreso, no se usa más para restringir la libertad de expresión⁵⁷.

El artículo 312, el cual castigaba la incitación de las personas a la hostilidad y al odio sobre la base de las diferencias de clase social, raza, religión, secta y región, también fue enmendada. La enmienda suponía que las expresiones en este sentido constituirían una ofensa criminal solamente si creaban peligro para el orden público. El nuevo Código Penal que entró en vigor en abril de 2005 limitó más la finalidad de esta ofensa usando el término “peligro público claro y presente para la seguridad” y recogiéndolo en el artículo 216.

Pero aunque se han producido algunas mejoras, todavía quedan avances por llevar a cabo como un mayor reconocimiento y ejercicio en la práctica de la libertad de prensa⁵⁸, donde todavía se pueden observar algunas restricciones como discutir cuestiones sobre la división de Chipre o el genocidio armenio⁵⁹.

EL ESTADO DE DERECHO

En el estudio de esta variable examinamos los indicadores tratados por Morlino (Morlino, 2004: 11): el acceso a la justicia, control civil de los militares, presencia de las mafias que suponen una limitación territorial al Estado de Derecho, corrupción y duración de los procesos legales, considerando además la independencia del poder judicial (también vista en la segunda dimensión) y los derechos humanos. El análisis se lleva a cabo mediante los informes de progreso y determinados índices especializados como el *Failed State Index*, *Transparency International Index* y *Rule of Law Index*. El análisis combinado de medidas cualitativas y cuantitativas nos muestran los mismos resultados: una situación moderada para la variable del Estado de Derecho.

57. *Turkey Progress Report*, 2009.

58. *Turkey Progress Report*, 2007-2011.

59. *Turkey, Freedom in the World*, 2011. <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2011/turkey>.

TABLA 5.
EL ESTADO DE DERECHO (THE RULE OF LAW)⁶⁰

Variable/ Indicadores	Estado de Derecho ⁶¹	Situación DD HH ⁶²				Acceso justicia ⁶⁴	Legitimación territorial del Estado de Derecho ⁶⁵	Control civil sobre las Fuerzas Armadas ⁶⁶	Corrupción ⁶⁷	
		Observación Ley Internacional (ratificación)	Implement. DD HH	Independ. poder judicial ⁶³					Turkey Progress Report	International Transparency Index
Año										
2007	5.5	Algún progreso	Necesidad de mejora	Algún progreso	Algún progreso	6.7	No progreso	No progreso	4.1	
2008	5.5	Ningún progreso	Necesidad de mejora	Desarrollos positivos	No progreso	6.7	No progreso	No progreso	4.6	
2009	6 (0.55)	Algún progreso	Necesidad de más esfuerzo	Algún progreso	No progreso	7.1	Algún progreso	Algún progreso	4.4	
2010	5.5 (0.52)	Algún progreso	Necesidad en línea principios ONU	Progreso	Alguna mejora	7.4	Progreso	Progreso	4.4	

60. Esta tabla presenta las medidas cualitativas y cuantitativas del Estado de Derecho. Abarca igualmente los años de 2007 a 2011. La primera columna muestra un índice cuantitativo para medir esta variable en conjunto. El resto de columnas muestran detalladamente cada uno de los indicadores que conforman el Estado de Derecho. Los índices de la primera columna se obtienen de uno de los indicadores del índice que mide los Estados fallidos (*Failed State Index*). El índice se mueve entre 0-10. Vemos que Turquía se ubica aproximadamente en la mitad. Ello significa que la situación del Estado de Derecho se califica de moderada. En esta primera columna entre paréntesis aparece la medida que el *Rule of Law Index* proporciona para Turquía. La medición que se ha llevado de forma separada para cada uno de los indicadores que se muestran en las siguientes columnas se hace teniendo en cuenta medidas de carácter cualitativo (*Turkey Progress Report, 2007-2011*) y cuantitativo (*Failed State Index* e *International Transparency Index*). Si tenemos en cuenta los resultados para cada una de las columnas para el año 2011, obtendríamos que en conjunto la situación es moderada.

61. La información de esta primera columna también la podemos obtener, como se ha señalado, de un índice de carácter cuantitativo: el *Rule of Law Index*. Este índice consiste en una herramienta cuantitativa que ofrece una fotografía de la adhesión de los países objeto de estudio al Estado de Derecho. Se viene trabajando desde el año 2008, presentando resultados desde el año 2009. Proporciona nueve dimensiones: limitación del poder del gobierno, ausencia de corrupción, orden y seguridad, derechos fundamentales, gobierno transparente, acceso a la justicia, justicia criminal efectiva, justicia informal e imposición reguladora efectiva. De todos estos indicadores, los que corresponden con nuestro trabajo son seis: corrupción, orden y seguridad (que equivaldría a legitimación territorial de la primacía de la ley), derechos fundamentales, acceso a la justicia, limitación del poder del gobierno (que considera que no existen dominios reservados) y justicia criminal efectiva (que incluye la independencia del poder judicial). Considerando estos seis indicadores y haciendo las medias para los años 2009, 2010 y 2011, se obtiene aproximadamente entre 0,55 y 0,52 (teniendo en cuenta que 1 significa una alta adhesión al Estado de Derecho). Podemos concluir por tanto que el resultado es el mismo que se obtiene del Índice de Estados Fallidos. Si presentamos algunos datos de forma desglosada, se puede presentar que los peores resultados son para los derechos fundamentales (con una media de 4,8) y los mejores para el orden y la seguridad (con una media de 0,67) y el acceso a la justicia (con una media de 0,6).

62. Medida utilizada: *Turkey Progress Report*.

63. Medida utilizada: *Turkey Progress Report*.

64. Medida utilizada: *Turkey Progress Report*.

65. Medida utilizada: *Failed State Index*.

66. Medida utilizada: *Turkey Progress Report*.

67. Medida utilizada: *Turkey Progress Report/International Transparency Index*.

TABLA 5.
EL ESTADO DE DERECHO (THE RULE OF LAW) (CONT.)

Variable/ Indicadores	Estado de Derecho ⁶¹	Situación DD HH ⁶²			Acceso justicia ⁶⁴	Legitimación territorial del Estado de Derecho ⁶⁵	Control civil sobre las Fuerzas Armadas ⁶⁶	Corrupción ⁶⁷	
		Observación Ley Internacional (ratificación)	Implement. DD HH	Independ. poder judicial ⁶³				Turkey Progress Report	International Transparency Index
Año									
2011	5.2 (0.53)	Algún progreso	Progreso, pero necesidad en línea principios ONU	Progreso	Pequeños progresos	7.4	Buenos progresos	Buenos progresos	4.2

Fuente: elaboración propia.

SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

La situación de los derechos humanos también la contemplamos dentro del Estado de Derecho. Hoy día, está generalmente aceptado que el Estado de Derecho posee una dimensión internacional, por lo que se debe asegurar que la ley interna es conforme a los derechos humanos y a las leyes internacionales y supranacionales. En este sentido, debería aceptarse que al igual que estas leyes, la Convención Europea de Derechos Humanos se encuentra entre los principios del derecho turco (Erdogan, Yazici, 2011: 17-18). De hecho, se ha ido produciendo una socialización de la élite gobernante turca y de la sociedad en el discurso de la Convención Europea de Derechos Humanos, comenzando las reformas en este sentido hace ya una década (Ulusoy, 2007: 488).

El nuevo Código Penal que entró en vigor el 1 de abril de 2005 introdujo mejoras significativas en el campo de los derechos humanos tales como las siguientes: el genocidio, los crímenes contra la humanidad, el tráfico de seres humanos y el tráfico de inmigrantes (artículos 77-80). Se incrementaron las penas por crímenes de honor y tortura (artículos 82 y 9,4 respectivamente). La obstrucción al ejercicio de los derechos de los sindicatos (artículo 118) y el derecho de petición (artículo 121) y el comportamiento discriminatorio en actividades profesionales y económicas (artículo 122) se considera una ofensa criminal.

Se aumenta la pena por insultos sobre la base de las creencias y opiniones religiosas, políticas sociales y filosóficas (art. 125). Se introducen crímenes contra el medio ambiente (artículos 181 y 182). Se reducen las penas por insultos al presidente de la República (artículo 299) y la incitación al odio sobre la base de diferencias de clase social, raza, religión, secta o región, se castiga solamente si crea un “claro y presente peligro” para la seguridad pública⁶⁸.

Sin embargo, todavía siguen existiendo una serie de problemas. Turquía aún no ha firmado el Protocolo Opcional de la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura.

68. *Turkey Progress Report* (2007-2011).

Tampoco ha ratificado tres de los Protocolos Adicionales de la Convención Europea de Derechos Humanos. Aunque el gobierno ha declarado que los derechos humanos son importantes, la falta de recursos e independencia para su mejora son significativos⁶⁹. Solamente en la primera mitad del año 2010, la Presidencia de Turquía para los Derechos Humanos, la cual forma parte de la oficina del primer ministro, recibió 3.461 quejas relacionadas con abusos de los derechos humanos⁷⁰.

LA AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL

Como se ha mencionado, uno de los requisitos más importantes para ser un Estado gobernado por el Imperio de la Ley es la independencia e imparcialidad del poder judicial. Los progresos en la reforma del poder judicial han sido destacables, sobre todo, con la implementación de las reformas constitucionales del año 2010.

En abril de 2008 se presentó la estrategia de reforma de la judicatura aprobándose en el año 2009. El documento abarcaba cuestiones relacionadas con la independencia, la imparcialidad, la eficiencia y la efectividad del poder judicial, la mejora de la profesión, la gestión del sistema y las medidas para mejorar la confianza en el sistema judicial, facilitar el acceso a la justicia y mejorar el sistema penitenciario. En general se ha considerado que esta estrategia de reforma ha sido un desarrollo positivo al incentivar progresos en cuestiones como el proceso de consulta con todos los actores, el incremento del personal y la financiación.

En el año 2010 y 2011 ha continuado la implementación de la estrategia de reforma judicial. En lo que se refiere a la independencia de la judicatura, las enmiendas constitucionales incrementaron el número de miembros del Consejo Superior de Jueces y Fiscales de siete a veintidós, incluyendo a representantes de distintos sectores de la judicatura con el objetivo de hacerlo lo más representativo y plural posible. También se ha reducido la influencia ministerial. En lo que respecta a la imparcialidad, ha habido también progresos positivos. Los casos relacionados con las ofensas a la seguridad del Estado y el orden constitucional han pasado de ser juzgados por tribunales militares a ser juzgados por tribunales civiles.

También desde la adopción de las enmiendas a la Constitución, ha cambiado la composición del Tribunal Constitucional, subiendo sus miembros a diecisiete y haciendo este organismo más representativo de la comunidad legal y de la sociedad⁷¹.

69. BTI, 2012, p. 11.

70. Turkey Freedom in the World, 2011. <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2011/turkey>.

71. Bajo el antiguo sistema todos los miembros del Tribunal Constitucional (TC) eran seleccionados y nombrados por el presidente de la República. Ahora, diez serán nominados por el presidente entre los candidatos nombrados por la Corte de Casación, el Consejo de Estado, el Tribunal Administrativo Supremo Militar, el Tribunal Militar de Casación y el Alto Consejo Educativo y cuatro serán elegidos directamente por el presidente entre los administradores senior, abogados y jueces reputados del Tribunal Constitucional. El parlamento elige a tres miembros del TC de entre los candidatos propuestos por el Tribunal de Auditores y los colegios de abogados. El problema que subsiste es que sigue habiendo dos jueces militares y este es un tema cuestionable en un sistema democrático. *Turkey Progress Report, 2007-2011*.

ACCESO A LA JUSTICIA

En el acceso a la justicia se produce una fractura importante con respecto a la situación en el mundo rural y urbano. Aunque para el año 2007 y 2008 se señalan algunos pequeños progresos, en el mundo rural es mucho más difícil el acceso de los detenidos a asistencia legal, sobre todo en el sureste de Turquía. En los entornos urbanos, la mayoría de los detenidos consultan a abogados después de su detención. Además de la diferencia que se produce con las áreas rurales, existen desventajas para otros grupos como para las mujeres que sufren violencia doméstica (importantes retrasos en la ayuda legal) o para los menores de entre 15 y 18 años que participan en manifestaciones y que son detenidos bajo la ley antiterrorista, pues no tienen acceso a un abogado inmediatamente.

En definitiva, existe un problema de conciencia pública sobre la disponibilidad de asistencia legal gratuita. Necesita incrementarse dicha conciencia y facilitarse más información sobre estas cuestiones. Para el año 2011 se señalaba que se han producido algunas mejoras⁷² puesto que los colegios de abogados han llevado a cabo importantes esfuerzos para incrementar la conciencia de los ciudadanos de sus derechos en términos de acceso a la justicia⁷³.

CONTROL POLÍTICO DE LOS MILITARES

Se puede afirmar que desde el año 2001 se han ido propiciando reformas que han favorecido el control del poder civil sobre los militares⁷⁴. La UE urgió a Turquía en dos reformas que consideraba prioritarias. La primera era que el gobierno electo y el parlamento controlarían a las Fuerzas Armadas en el ejercicio de sus funciones profesionales, y la segunda, que la habilidad de las FF AA para intervenir en política se reduciría. En cuanto a la primera, se materializaba en que el MGK debería responder ante el ministro de Defensa y no ante el primer ministro con el objeto de incrementar el control civil sobre las mismas.

En octubre de 2001 se producen las primeras reformas⁷⁵ importantes, la enmiendas del artículo 118 de la Constitución. Estas consistieron básicamente por una parte, en el incremento de los miembros civiles del MGK y, por otra, en cambios cualitativos que supusieron un relativo avance: las consideraciones del MGK no serán prioritarias en adelante (Hale, Özbudun, 2009: 87). Su papel se reducía sustancialmente a mero órgano

72. Estas mejoras también se reflejan en el *Rule of Law Index* que para el año 2011 sitúa a Turquía en el puesto 27 de 66 países estudiados.

73. *Turkey Progress Report, 2007-2011*.

74. Según el profesor Hakan Yilmaz, los militares ya no se pueden considerar intocables. También según el profesor Sabri Sayari (Universidad de Sabanci, Estambul), los militares han perdido poder en la política. Entrevistas realizadas en Estambul, junio de 2011.

75. Estas enmiendas son las siguientes: enmienda (03.10.2001-4709/No. 32) y el artículo No. 3 de la ley no. 2945 (enmienda: 15.01.2003-4789/No.1).

consultivo y sus recomendaciones no son de observancia obligada para el Consejo de Ministros (Jenkins, 2007: 347).

Si se efectúa un análisis teniendo en cuenta los informes de progreso de la UE desde el año 2007, podremos medir el impacto de dichas reformas. Por ello detectamos y extraemos una serie de indicadores de los informes de progreso: (i) mando civil de las FF AA; (ii) control parlamentario; (iii) nivel de autonomía determinado por el gobierno; (iv) dedicación exclusiva a la defensa; (v) salida de militares del resto de las administraciones; (vi) y la Ley de Servicio Interno de las Fuerzas Armadas⁷⁶.

Según los informes de progreso, analizados desde el año 2007, en general, a la altura del año 2011, se habrían conseguido buenos progresos en la consolidación del principio del control del poder civil sobre las fuerzas de seguridad.

En cuanto al mando civil de las FF AA, en el año 2008, se llevó algún progreso en la práctica en el contexto de las operaciones militares desarrolladas en el norte de Irak al ser estas autorizadas por el parlamento y decididas y aprobadas por el gobierno. En el año 2009 se produjo un avance importante al aprobar el parlamento una ley por la que los tribunales civiles pasaban a juzgar al personal militar en tiempos de paz, así como la prohibición de que los tribunales militares juzgasen a civiles en tiempos de paz. La Ley del Tribunal de Cuentas de 2010 ha significado algún avance. Esta ley proporciona auditorías externas de las FF AA. En el año 2011 se ha producido una evolución positiva en el control político de los gastos militares. Sin embargo, aunque ha habido progresos significativos en este apartado, todavía se necesitan más cambios. El jefe del Estado Mayor, a la altura de 2011 continuaba informando al primer ministro directamente saltándose al ministro de Defensa. También las promociones continúan determinándose por el Estado Mayor con un limitado control civil⁷⁷.

El control parlamentario nos muestra una situación estática: no hay ningún progreso en el fortalecimiento del control parlamentario sobre el presupuesto y gasto militar principalmente. Tampoco tiene mandato para desarrollar políticas de seguridad y defensa⁷⁸.

En el nivel de autonomía determinado por el gobierno no ha habido progresos excesivamente significativos, solamente en lo que se refiere al protocolo de EMASYA. Se trata de un protocolo secreto sobre seguridad, orden público y asistencia a las unidades que fue firmado por el Estado Mayor y el ministro de Interior. Se permitía que las operaciones militares pudiesen conducirse bajo ciertas condiciones sin el requerimiento de las autoridades civiles. Este protocolo ha estado en vigor hasta el año 2010, año en que se produjo su anulación⁷⁹.

En la dedicación exclusiva a la defensa⁸⁰ se detecta en el año 2010 y 2011 una disminución en el número de incidentes donde las FF AA ejercieron influencia formal e informal

76. *Turkey Progress Report*, 2007-2011.

77. *Turkey Progress Report*, 2007-2011.

78. *Turkey Progress Report*, 2007-2011.

79. *Turkey Progress Report*, 2007-2011.

80. En esta parte resulta obligado poner en relevancia el caso de Ergenekon. La investigación de la trama denominada Ergenekon comenzó en el año 2007. Desde entonces se ha detenido a varios cientos de personas. Se trata de una organización compuesta principalmente por militares, aunque también se encuentran policías y académicos del *establishment* kemalista. La investigación de esta trama ha tenido como resultado el juicio

sobre cuestiones políticas más allá de sus cometidos, aunque en algunas ocasiones el jefe del Estado Mayor de la Defensa hizo comentarios sobre casos abiertos e investigaciones⁸¹.

La salida de la representación militar del resto de administraciones también ha sido importante. La representación militar se eliminó gracias a la alteración de los artículos 131 y 160 de la Constitución, del Alto Consejo Educativo, responsable de supervisar las universidades y de nombrar a los rectores. Igualmente se logró que el gasto militar estuviera sujeto a los Tribunales Civiles de Cuentas (Hale, Özbudun, 2009).

Finalmente, no se ha producido ningún cambio en la Ley de Servicio Interno de las FF AA Turcas sobre el Consejo de Seguridad Nacional. Esta Ley define el papel y las obligaciones de los militares turcos y contiene un artículo que permite a los militares un amplio margen de maniobra para intervenir en política. Tampoco ha sido enmendada y continúa proporcionando una amplia definición de la seguridad y dependiendo de la interpretación puede cubrir cualquier campo político⁸².

LEGITIMACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO DE DERECHO

La presencia de grupos armados o de mafias que puedan suponer un desafío a la legitimidad territorial del Estado de Derecho constituye un indicador difícil de medir. No obstante, el Índice de Estados Fallidos nos ofrece un indicador que se denomina “un aparato de seguridad que opera como un Estado dentro del Estado” y que es similar al concepto de “deep state” (el cual implica la existencia de un tipo de fuerzas antidemocráticas —militares, mafias, servicios de inteligencia...— que socavan la confianza pública en las instituciones democráticas) (Moussenu, 2012: 67). Este indicador de “un Estado dentro de un Estado” contempla la emergencia de milicias privadas, de ejércitos dentro de un ejército, fuerzas irregulares de seguridad, proliferación de milicias independientes o grupos mercenarios que desafían el monopolio del uso de la fuerza. Tomado desde el año 2007 hasta el año 2011, Turquía está ubicada en el puesto 130 de 177 países. Esto significa que según las cuatro escalas que establece este índice: situación de alerta, situación de advertencia o prevención, situación moderada y sostenible, se ubicaría en la segunda. Sin embargo, si se utilizan los informes del BTI del año 2010 y 2012, se establece que el gobierno mantiene la seguridad pública y el orden a través de la mayoría del país, excepto en el sureste donde opera el PKK (Partido de los Trabajadores Kurdos) y otras organizaciones kurdas⁸³. También para el *Rule of Law Index*, este sería de todos los indicadores estudiados para Turquía el que ofrece mejores puntuaciones⁸⁴.

y encarcelamiento de algunos militares. Para unos ha supuesto el triunfo o el intento de eliminación de los dominios reservados o del “deep state”; para otros Ergenekon ha sido inventado por el AKP para debilitar la democracia.

81. *Ibidem*.

82. *Turkey Progress Report, 2007-2011*.

83. En los informes del BTI para 2010 y 2012 también se indica que el país debe hacer frente al fundamentalismo religioso y al crimen organizado. No obstante la puntuación que le confiere para el indicador del monopolio del uso de la fuerza es de 8 sobre 10 en una escala de 1 a 10.

84. Para el año 2010 y 2011, 0.66 y 0.68, respectivamente.

TRANSPARENCIA Y CORRUPCIÓN

La existencia de corrupción supone una erosión a la primacía de la ley, daña los principios democráticos y ayuda a establecer una democracia defectiva (Lauth, 2000: 36). Unos niveles altos de corrupción constituyen una importante barrera a la estabilidad política y a la confianza de los ciudadanos en las instituciones (Moussenu, 2012: 65). Tanto los índices de transparencia internacional (ver tabla 5) como los informes de progreso y el *Rule of Law Index*⁸⁵ nos muestran un escaso avance.

Incluso a pesar de que el 2009 se señala una mejora del marco legal y en el 2010 un progreso en la estrategia de anticorrupción, para el año 2011 se sigue insistiendo en que de forma global los progresos son limitados, con muy escasos desarrollos en los años 2007 y 2008.

En el año 2009, se apuntaba que en conjunto había mejorado el marco legislativo para prevenir la corrupción, aunque esta sigue teniendo protagonismo en muchas áreas.

En el año 2010 ha habido cierto progreso en la lucha contra la corrupción. El gobierno adoptó en febrero de 2010 la estrategia 2010-2014 para mejorar la transparencia y fortalecer la lucha contra la misma. La estrategia tenía como objetivo desarrollar medidas represivas y preventivas, y la mejora de la gobernanza pública introduciendo más transparencia, responsabilidad y fiabilidad en la Administración pública.

En el año 2011, según el informe de progreso, todavía se continúa con avances limitados en cuanto a la implementación de la estrategia y el plan de acción para reducir la corrupción. Se señala que una de las principales faltas de transparencia reside en la financiación de los partidos políticos, así como en la inmunidad y la ausencia de fortaleza e independencia de las instituciones implicadas en la lucha contra la corrupción⁸⁶.

CONCLUSIONES

El objetivo del presente artículo ha consistido en la localización de los defectos y de los progresos de la democracia en Turquía mediante la propuesta de una clasificación y definición de democracia defectiva y de una definición de democracia plena, construyendo una metodología de trabajo que permite operacionalizar en indicadores medibles. Para ello se han utilizado los trabajos precursores de Merkel, Morlino y Szmolka.

Nuestra hipótesis de partida sobre la calificación de este país como una democracia semitutelada y semiliberal en proceso de consolidación democrática queda confirmada a lo largo del artículo. Los fallos detectados utilizando los diferentes índices cuantitativos y recursos cualitativos para medir los indicadores en un espacio de tiempo elegido nos

85. Este índice proporciona datos para los años 2010 y 2011. Para el 2010 la puntuación es de 0.55 y para 2011 de 0.49, lo cual supone un leve empeoramiento.

86. *Turkey Progress Report, 2007-2011.*

exhiben una democracia defectiva moderada en el sentido de que no podemos afirmar que es estrictamente tutelada ni iliberal. Las medidas de los indicadores evidencian cierta moderación.

El trabajo demuestra que los defectos de la democracia en Turquía coinciden con los defectos de las democracias defectivas: (i) les resulta más difícil cumplir con la institucionalización de los derechos políticos, como, por ejemplo, la libertad de prensa y otros derechos y libertades públicas; (ii) es común en ocasiones una deficiente implementación del Estado de Derecho y de la responsabilidad horizontal; (iii) también es común la existencia de dominios reservados (Merkel, Croissant, 2004: 205).

Los defectos concretos de la democracia turca los clasificamos en dos ámbitos: (i) en los que ha habido muy pocos progresos y (ii) en los que han acontecido progresos o mejoras, pero todavía queda bastante trabajo por hacer.

En el primero destacamos: transparencia y corrupción y el acceso a la justicia. Estos indicadores corresponden al ámbito del Estado de Derecho.

En el segundo situaríamos los siguientes indicadores: el sistema de partidos y competencia política, *responsiveness*, libertad de prensa, situación de los derechos humanos, control civil de los militares, autonomía del poder judicial y legitimación territorial de la primacía de la ley. Corresponden a las tres dimensiones de análisis.

Por último, los progresos más importantes serían los siguientes: en la variable de proceso electoral, la distribución del poder, el poder efectivo de gobernar, derecho de asociación, reunión y sindicación y el indicador de control civil de los militares. Los progresos más significativos acontecen también en todas las dimensiones.

Estos avances evidencian que la tutela o los dominios reservados han ido perdiendo su influencia, que ha mejorado el equilibrio de poderes y que aunque el Estado de Derecho sigue dañado, se han producido importantes conquistas.

También la investigación nos muestra que los progresos están estrechamente vinculados a la candidatura de Turquía a la UE, como factor que ha facilitado el proceso de consolidación. Sus avances se enmarcan en el contexto de las exigencias de la UE expuestos en los criterios de Copenhague y sirviendo de fuente de inspiración para otros contextos regionales. El anclaje de Turquía a Europa comenzó hace décadas. En ella es donde tiene puestas sus miras. El vínculo en este sentido con otros ámbitos regionales como el mundo árabe no tiene por qué ser imposible.

Por ejemplo, en los nuevos regímenes surgidos de las consecuencias de las revueltas en algunos países árabes no se puede perder tampoco de vista las diferencias del proceso histórico constituyente de Turquía desde la proclamación de la República en 1923 comenzando un proceso de estricta separación entre Estado y religión, y continuando en los años cincuenta con el inicio de la etapa multipartidista. Otra diferencia es que los partidos que han alcanzado el poder en Túnez, Egipto y Libia no han renunciado a sus programas de máximos como ocurrió con el AKP en Turquía en el año 2001, que entre otras cuestiones comenzó una senda de ampliación de libertades cuando llegó al poder en el año 2002. Aunque han aceptado los elementos formales de la democracia, no ha sido así con los

elementos sustantivos que, en cualquier caso, tampoco eran respetados por los regímenes precedentes. Tampoco proceden muchos de ellos de regímenes multipartidistas previos o regímenes liberales, sino más bien de regímenes autoritarios.

Referencias

- Akay, H. 2010. "Security Sector in Turkey: Questions, problems and solutions", Tesev democratization program policy report series. Istanbul: Tesev Publications.
- Ávalos Méndez, A. 2008. "El Sistema Político de Turquía", en Delgado, I., Chávarri, P. y Oñate, P. (eds.), *Sistemas de Organización Política Contemporánea*. Madrid: UNED.
- Bogaards, M. 2009. "How to classify hybrid regimes? Defective democracy and electoral authoritarianism", *Democratization* 16, 2: 399-423.
- Diamond, L. 1999. *Developing democracy: toward consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Durán, M. 2008. "Turquía: ¿un Islam democratizador?", en De Cueto, C. y Durán, M. (eds.), *Regímenes políticos contemporáneos. Entre inmovilismo y cambio*. Granada: Comares.
- Erdogan, M., Yazici, S. 2011. "Towards Turkey's New Constitution". Report of the Tesev Commission on Constitution. Istanbul: Tesev Publications.
- Güney, A. 2002. "The Military, Politics and Post-Cold War Dilemmas in Turkey", en Koonings, K., Kruijt, D. (eds.), *Political Armies*. London: Zed Books.
- Hale, W., Özbudun, E. 2009. *Islamism, Democracy and Liberalism in Turkey. The case of the AKP*. London: Routledge Studies in Middle Eastern Politics.
- Huntington, S. 1999. *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós.
- Lauth, H. J. 2000. "Informal Institutions and Democracy", *Democratization* 7: 21-50.
- Kalaycioglu, E. 2011. "The Turkish-EU Odyssey and Political Regime Change in Turkey", *South European Society and Politics* 16: 265-278.
- Keyman, F., İçduygu, A. 2003. "Globalization, Civil Society and Citizenship in Turkey: Actors, Boundaries and Discourses", *Citizenship Studies* 7: 219-234.
- Landman, T. 2011. *Política comparada. Una introducción a su objeto y métodos de investigación*. Madrid: Alianza Editorial.
- Lewis, B. 2010. *Faith and Power. Religion and Politics in the Middle East*. Oxford: Oxford University Press.
- Lipset, S. M., Rokkan, S. 1967. "Cleavages Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction", en Lipset y Rokkan (eds.), *Party Systems and Voter Alignments*. New York: Free Press.
- Mango, A. 2010. *From Sultan to Atatürk*. London: Haus Publishing.
- Merkel, W. 2004. "Embedded and Defective Democracies", *Democratization* 11: 33-58.

- Merkel, W., Croissant, A.. 2004. "Conclusion: Good and Defective Democracies", en Croissant, A. y Merkel, W. (eds.), *Consolidated or defective democracies? Problems of Regime Change*, Special Issue of Democratization 11: 199-214.
- Morlino, L. 2008. "¿Regímenes híbridos o regímenes en transición?", *Sistema* 207: 3-22.
- 2004. "Good and Bad democracies: how to conduct research into the quality of democracy", *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 20: 5-27.
- 2009. *Democracia y Democratizaciones*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Mousenhaus, D. Y. 2012. "Is Turkey democratizing with EU reforms?: an assessment of human rights, corruption and socioeconomic conditions", *Southeast European and Black Sea Studies* 12: 63-80.
- Müftüler, B. 2005. "Turkey's Political Reforms and the Impact of the European Union", *South European Society and Politics* 10: 17-31.
- O'Donnell, G. 1994. "Delegative Democracy", *Journal of Democracy* 5: 55-69.
- Özbudun, E. 2007. "Democratization Reforms in Turkey, 1993-2004", *Turkish Studies* 8: 179-196.
- Pasquino, G. 2004. *Sistemas políticos comparados*. Buenos Aires: Prometeo.
- Rodríguez López, C. 2007, 2011. "Turquía/Legislativas", Análisis del Observatorio Electoral del TEIM, Serie OPEX de Fundación Alternativas, 3. www.observatorioelectoral.es.
- Rodríguez, C., Ávalos, A., Yilmaz, H., Planet, A. 2013. *Turkey Democratization Process*. London and New York: Routledge, en prensa.
- Sayari, S., Hasanov, H. 2008. "The 2007 elections and Parliamentary Elites in Turkey: The emergence of a new political class?", *Turkish Studies* 9: 345-361.
- Sevki, H., Akgun, B. 2002. "Limitations on the Freedom of Political Parties in Turkey and the Jurisdiction of the European Court of Human Rights", *Mediterranean Politics* 7: 54-78.
- Soler, E. 2010. "Turquía y la UE tras el referéndum", *Política Exterior* 24: 58-66.
- Söyler, M. 2012. "Informal institutions, forms of state and democracy: the Turkish deep state", *Democratization First*: 1-25.
- Szmlka Vida, I. 2010. "Los regímenes políticos híbridos: democracias y autoritarismos con adjetivos. Su conceptualización, categorización y operacionalización dentro de la tipología de regímenes políticos", *Revista de Estudios Políticos* 147: 103-135.
- 2011. "Democracias y autoritarismos con adjetivos: la clasificación de los países árabes dentro de una tipología general de regímenes políticos", *Revista Española de Ciencia Política*, 26.
- Turam, B.. 2012. "Turkey under de AKP. Are rights and liberties safe?", *Journal of Democracy* 23: 109-118.
- Turkey Progress Report, Commission Staff Working Document, Commission of the European Communities, Brussels, November 2007.

- Turkey Progress Report, Commission Staff Working Document, Commission of the European Communities, Brussels, November 2008.
- Turkey Progress Report, Commission Staff Working Document, Commission of the European Communities, Brussels, October 2009.
- Turkey Progress Report, Commission Staff Working Document, Commission of the European Communities, Brussels, November 2010.
- Turkey Progress Report, Commission Staff Working Document, Commission of the European Communities, Brussels, October 2011.
- Ulusoy, K. 2007. "Turkey's Reform Effort Reconsidered, 1987-2004", *Democratization* 14: 472-490.
- Vargas-Machuca, R. 2012. "Cuando no bastan los principios: La democracia como modelo", en Robles Egea, A. y Vargas-Machuca, R. (eds.), *La buena democracia. Claves para su calidad*. Granada: Editorial Universidad de Granada.
- Veiga, F. 2006. *El turco. Diez siglos a las puertas de Europa*. Barcelona: Debate.
- Zarcone, T. 2005. *El Islam en la Turquía actual*. Barcelona: Bellaterra.
- Zürcher, E. J. 2004. *Turkey, a modern history*. I.B. New York: Tauris.

Presentado para evaluación: 8 de octubre de 2012

Aceptado para su publicación: 7 de junio de 2013

MARIÉN DURÁN, Universidad de Granada

mduran@ugr.es

Doctora en Ciencia Política y profesora del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada. Sus principales líneas de investigación son la política comparada (especial interés en el estudio de caso de Turquía) y los estudios de seguridad y defensa (con especial dedicación a las relaciones civiles-militares). Ha realizado numerosas estancias de investigación en centros de reconocido prestigio, así como publicaciones en ambas líneas de investigación.

Las Conferencias de Políticas Públicas en Brasil: hacia un sistema integrado de participación y deliberación a nivel nacional

Public Policy Conferences in Brazil: towards an integrated system of participation and deliberation at the nationally level

Alfredo Ramos

Universidad Complutense de Madrid

Claudia F. Faria

Universidad Federal de Minas Gerais

Resumen

Las Conferencias de Políticas Públicas suponen una transformación del escenario de participación en Brasil, que pasa de estar caracterizado fundamentalmente por experiencias a nivel local a recoger procesos que llegan hasta la escala nacional. En este artículo se analizarán los elementos clave de esta institución participativa para la elaboración de políticas públicas a nivel federal. Para ello se partirá de la idea de sistema integrado de participación y deliberación y compararán los ejemplos de la Conferencia de Salud y la Conferencia de Políticas para Mujeres.

Palabras clave: democracia deliberativa, democracia participativa, Brasil, Conferencias de Políticas Públicas para Mujeres, Conferencias de Políticas Públicas de Salud.

Abstract

The Brazilian Public Policy Conferences change the pattern of social participation in Brazil, since they introduce a combination between local, regional and national levels of participation. This article analyses the key elements of this process integrating participation and deliberation systems. Two cases are the focus of a comparative analysis: the Health Conferences and the Conferences of Women's Policies.

Keywords: deliberative democracy, participatory democracy, Brazil. Women Policy Public Conferences, Health Policy Public Conferences.

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este texto es presentar los elementos clave de una institución participativa de reciente expansión en Brasil, las Conferencias de Políticas Públicas (CPP), analizándolos como elementos constitutivos de un sistema integrado de participación y deliberación.

La idea de una pluralidad de espacios con diversidad de discursos que pueden contribuir para la formación de capacidades deliberativas en diferentes grados es uno de los hechos diferenciales de la propuesta de sistema integrado de participación y deliberación. Lo es en la medida en que busca responder simultáneamente a dos importantes críticas a la perspectiva deliberativa. Por un lado, el carácter exigente de la deliberación basada en el intercambio de razones y, por otro, a la posibilidad de que tenga lugar no solo en el nivel local o en minipúblicos, sino también en otras escalas.

Este texto se plantea evaluar cómo el proceso conferencista enfrenta estos límites mediante la compatibilidad de diferentes formas de acción, así como a través de la realización de la práctica deliberativa en escalas macro. Para ello realizaremos un análisis comparativo de la XIV Conferencia Nacional de Salud y la III Conferencia Nacional de Política para Mujeres¹ (celebradas en 2011) y sus etapas previas, basándonos en la observación del ciclo en el municipio de Belo Horizonte y en el estado de Minas Gerais hasta llegar a la fase final en Brasilia.

Este análisis nos permitirá explicar en qué medida y por qué las Conferencias analizadas responden, o no, a la idea de sistema integrado propuesta.

¿QUÉ SON LAS CONFERENCIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS? EL CICLO DE MOVILIZACIÓN DE LAS CONFERENCIAS DE POLÍTICAS PARA MUJERES Y SALUD

Las Conferencias Nacionales pueden definirse como espacios institucionales de participación, representación y deliberación que requieren esfuerzos diferenciados tanto de movilización social, como de construcción de representación política y de diálogo en torno a la definición de una determinada agenda de política pública (Faria *et al.*, 2012). Cuentan con una geometría variable que articula los diferentes niveles de la federación, y pueden empezar por asambleas en alguno de estos niveles: local, municipal, regional, estadual o federal donde se discuten las propuestas base y se eligen delegados para los siguientes encuentros (en los niveles administrativos superiores). El proceso se cierra en Brasilia con la reunión de los delegados procedentes de las reuniones celebradas en los 27 estados de Brasil. Convocadas por ley, decreto, convocatoria ministerial o interministerial o resolución

1. La elección de estas dos conferencias se justifica en la medida en que ambas, pese a tener un ciclo relativamente similar, presentan grados de institucionalización y de movilización de la sociedad civil diferentes. Estas variables son significativas para la construcción y el desarrollo de un sistema integrado de participación y deliberación.

del Consejo de Políticas Públicas competente, buscan promover directrices para la formulación de políticas públicas, fundamentalmente planes nacionales. Cada una cuenta con un grado diferente de incidencia en el proceso legislativo o ejecutivo.

Estos procesos inauguran en Brasil un nuevo escenario donde se expanden las prácticas participativas, que dejan de darse solo en la escala municipal² para asumir un carácter más nacional. El padrón de movilización política en Brasil cambió tras la Constitución de 1988, se crearon numerosos mecanismos, espacios e instituciones participativas como presupuestos participativos, audiencias públicas, consejos gestores de derechos o de políticas públicas, planos directores..., que densificaron la participación fundamentalmente a nivel local. Con el Gobierno Lula (2003-2010) asistimos al desarrollo de instituciones participativas a nivel nacional, entre ellas las CPP³. Aunque la primera conferencia se realizase en 1941, solo con el gobierno del Partido dos Trabalhadores (PT), las CPP ganaron en regularidad e intensidad. Desde 1941, hasta finales de 2012 se realizaron 126 Conferencias Nacionales referidas a 45 temáticas diferentes. De estas, cerca de 90 CPP han tenido lugar dentro de los gobiernos del PT, alcanzando 44 temáticas. Además de estas, tuvieron lugar miles de Conferencias Estaduales o Municipales que contaron, según datos oficiales, con millones de personas. El cuadro siguiente ilustra no solo las conferencias realizadas, también cómo con el Gobierno Lula se incrementa significativamente el número y las áreas de políticas públicas que cuentan con este mecanismo de participación.

CUADRO I.
CONFERENCIAS REALIZADAS ENTRE 1941-2012

Áreas	Temática
Minorías y derechos humanos	Juventud (2008, 2011)
	Gays, Lesbianas, Bisexuales, Travestis y Transexuales (2008, 2011)
	Pueblos Indígenas (2006)
	Infancia y Adolescencia (1995, 1997, 1999, 2001, 2003, 2005, 2007, 2009, 2011)
	Personas con Deficiencia (2006, 2008, 2012)
	Personas Mayores (2006, 2009, 2011)
	Promoción de la Igualdad Racial (2005, 2009)
	Políticas Públicas para Mujeres (2004, 2007, 2011)
	Comunidades Brasileñas en el exterior (2008, 2009)
	Derechos Humanos (96, 97, 98, 99, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2006, 2008)
Pueblos Indígenas (2006)	

2. Para conocer el panorama de las instituciones participativas locales en Brasil, Avritzer (2009).
3. Las primeras Conferencias de Políticas Públicas lejos de presentar los propósitos de profundización democrática actuales, estaban más orientadas a la reforma de la organización administrativa del Estado. El objetivo de las conferencias era mejorar la articulación entre gobiernos municipales, estaduales y federal, aunque con un claro afán centralizador. La participación estaba limitada a técnicos y representantes de los diferentes órganos de los tres niveles de la federación brasileña (Souza *et al.*, 2013).

CUADRO I.
CONFERENCIAS REALIZADAS ENTRE 1941-2012 (CONT.)

Áreas	Temática
Desarrollo, economía y medio ambiente	Defensa Civil y Asistencia Humanitaria (2010)
	Recursos Humanos en la Administración Pública Federal (2009)
	Seguridad Pública (2009)
	Economía Solidaria (2009)
	Ciudades (2003, 2006, 2009)
	Agricultura y Pesca (2003, 2006, 2009)
	Seguridad Alimentaria y Nutricional (1994, 2004, 2007, 2011)
	Infanto-juvenil por el Medio Ambiente (2003, 2006, 2009)
	Medio Ambiente (2003, 2005, 2009)
	Arranjos Productivos Locales (2004, 2005, 2007, 2009, 2011)
	Desarrollo Rural Sostenible (2008, 2011)
	Conferencia de Control Social y Transparencia (2012)
	Asistencia Técnica y Extensión Rural (2012)
Empleo y Trabajo Decente (2012)	
Desarrollo Regional (2012)	
Educación, cultura y comunicación	Educación Básica (2008)
	Formación Profesional Científica (2006)
	Ciencia, Tecnología e Innovación (1985, 2001, 2005, 2010)
	Formación Profesional (2008)
	Deporte (2004, 2006)
	Comunicación (2009)
	Cultura (2005, 2010)
	Educación (2010)
Educación Escolar Indígena (2009)	
Salud y políticas sociales	Salud Ambiental (2009)
	Salud (1941, 1950, 1963, 1967, 1975, 1977, 1980, 1986, 1992, 1996, 2000, 2003, 2007, 2011)
	Ciencia, Tecnología e Innovación en Salud (1994, 2004)
	Medicamentos y Asistencia Farmacéutica (2003)
	Salud Bucal (1986, 1993, 2004)
	Gestión del Trabajo y la Educación en la Salud (1986, 1994, 2006)
	Salud Indígena (1986, 1993, 2001, 2006)
	Asistencia Social (1995, 1997, 2001, 2003, 2005, 2007, 2009, 2011)
	Salud del Trabajador (1986, 1994, 2005)
Salud Mental (1987, 1992, 2001)	
Total	45 (126)

Fuente: elaboración propia a partir de información de la Secretaría Nacional de Articulación Social, Brasil (SNAS).

Pese a que no todas las conferencias siguen un mismo modelo, puede establecerse un proceso general de las mismas donde las tres escalas (municipal, estadual y nacional) van a contemplar estos momentos:

- *Acreditación*: se registran los participantes y reciben la mayoría de los materiales que subsidiarán la discusión (como Reglamentos Internos, Programa, conjunto de propuestas a debatir y otras informaciones).
- *Plenaria de apertura*: presentación por parte de las autoridades y las comisiones organizadoras del proceso y las tareas a realizar. Se suceden diferentes ponencias que pretenden preparar a los participantes para la elaboración de propuestas. Posteriormente se debate y modifica el Reglamento Interno (en adelante RI) (elaborado por las comisiones organizadoras y/o Consejos de Políticas Públicas) donde se definen las reglas y los procedimientos para el funcionamiento de la conferencia.
- *Grupos de Trabajo (en adelante GTs)*: en ellos los delegados e invitados (sin voto) debaten y evalúan más detenidamente las propuestas procedentes de las conferencias anteriores, modificándolas, eliminándolas o combinándolas, además de presentar nuevas propuestas (esto depende del nivel y de la política).
- *Plenaria de Cierre*: se presentan las propuestas aprobadas por los GTs que serán sometidas a una nueva discusión encaminada hacia su aprobación, modificación o rechazo, mediante un intercambio de argumentos que contará con un público mucho mayor.
- *Elección de delegados*: a partir de los criterios establecidos por comisiones organizadoras, los delegados eligen a sus representantes para la próxima etapa de las conferencias hasta la nacional (última fase del ciclo). Esta elección está determinada por criterios como porcentajes de población, grado de movilización, asistentes, etc.

Las dos conferencias analizadas en este artículo presentan dinámicas participativas y deliberativas diferentes que tienen que ver con sus diferentes grados de institucionalización política y de movilización de la sociedad civil. Mientras que la salud es una de las políticas públicas más consolidada en términos de descentralización político-administrativa y de movilización política (Arretche, 2002), funcionando como un sistema de salud todo el país, lo mismo no sucede con la política para mujeres que solo recientemente pasó a ser pensada como una política pública con incidencia nacional y está aún en fase de institucionalización. Consideramos que tal diferencia en la trayectoria institucional y participativa de las dos políticas determina la calidad del proceso de conferencias⁴.

La primera Conferencia de Salud se celebró hace 71 años, en 1941, durante el gobierno Vargas. Desde entonces hasta 2011 se han celebrado 14 Conferencias Nacionales (y centenares

4. Compartimos aquellas visiones que sostienen que más allá del diseño institucional de las instituciones participativas, la constelación de fuerzas sociales es determinante en el éxito o fracaso de dichas instituciones, determinando, incluso, el tipo de diseño realizado (Fung y Wright, 2003; Avritzer, 2009).

de Conferencias Locales, Municipales y Estaduales). Por el contrario, la primera Conferencia de Políticas para Mujeres es de 2004, con una segunda edición en 2007. El cuadro siguiente muestra las diferencias entre ambos procesos (niveles de movilización, número de participantes, organización y dinámica representativa), constatando que el ciclo de la XIV CNS está más descentralizado y desarrollado y que cuenta con un grado mayor de movilización.

CUADRO 2.

CICLO DE LAS CONFERENCIAS DE SALUD Y DE POLÍTICA PARA MUJERES

Política Pública	Ciclo de conferencia				Representación			
	Escala	Nº de Confer.	Nº Particip.	Fecha de realización	Comisión Organizadora	Criterios de elección de delegados	Convocatoria	Organización
Salud	Locales	159	5.399	IV-V/2011	50% representante de usuarios,	50% representante de usuarios,	Ministerio de Salud	Consejos de Políticas Públicas (Salud) y Comisiones Organizadoras
	Distritales	9	2.023	VI-VII/ 2011	25% de trabajadores y 25% de	25% de trabajadores y 25% de		
	Municipal	1	1.161	22-24/VII/ 2011	gestores y prestadores de servicio	gestores y prestadores de servicio		
	Estadual	1/ 427 Cfes. municipales previas ⁵	1.802	8-11/VIII/ 2011				
	Nacional	1/ 4347 Cfes Municipales y 27 Cfes. estaduales previas ⁶	3.428	30/XI-04/XII/ 2011				
Mujeres	Distritales	9	1.092	VIII/ 2011	50% representantes de la sociedad civil. 50% poder público.	60% delegadas de la sociedad civil, 40% poder público	Secretaría de Políticas para las Mujeres	Prioritariamente Secretarías de Gobierno
	Municipal	1	317	2-3/IX/ 2011	Además de una representante del poder público que preside la mesa			
	Estadual	1/ 43 Cfes. municipales y regionales previas ⁷	957	17-19/X/ 2011				
	Nacional	1.119 Cfes. municipales, 118 regionales y 27 Cfes estaduales previas ⁸	2.813	12-15/ XII/ 2011				

Fuente: elaboración propia a partir de informaciones de la Secretaría de Políticas para las Mujeres y del Consejo Nacional de Asistencia Social.

5. Se refiere al número de conferencias realizadas en el estado de Minas Gerais.
6. Número de conferencias realizadas en todo el país.
7. Número de conferencias realizadas en el estado de Minas Gerais.
8. Número de conferencias realizadas en todo el país.

LA IDEA DE UN SISTEMA INTEGRADO DE PARTICIPACIÓN Y DELIBERACIÓN

Dentro de la teoría deliberativa, el giro sistémico (Dryzek, 2010) va a ilustrar, por un lado, la transición hacia una concepción más ampliada de la deliberación que enfrenta algunas de las críticas realizadas desde la teoría participativa y agonista. Por otro, pasa de una perspectiva más centrada en el nivel micro (centrada en los mini-públicos) a una que incluye escalas mayores, o nivel macro. Pese a que participación y deliberación son acciones que buscan mejorar la calidad de la vida pública, operan por medios diferentes, resultando que “participación masiva y deliberación de calidad son, a menudo, dos conceptos en tensión” (Sintomer, 2011: 239). Ambas comparten el interés por los principios de discusión, inclusión y publicidad, pero mientras que la participación presupone una implicación directa, amplia y mantenida de la ciudadanía respecto a las cuestiones públicas, la deliberación busca una reflexión cualificada sobre las preferencias y elecciones políticas de los actores, pudiendo limitar la inclusividad del proceso (Cohen y Fung, 2004; Papadopoulos y Warrin, 2007; Blondiaux, 2008).

Los posibles límites a la inclusión promovidos por esta perspectiva son criticados también por quienes ven la deliberación como una forma de “comunicación desapasionada, razonable y lógica” (Dryzek, 2000: 64) orientada al consenso. Especialmente cuando se promueven formas de argumentación que conceden ventaja a determinados actores (Blondiaux, 2008) y pueden favorecer relaciones desiguales (Della Porta, 2011: 89). Mouffe plantea que las perspectivas deliberativas, “niegan el carácter central en la política de la dimensión conflictiva y su rol crucial en la formación de identidades” (1999: 752).

Ante cierta tradición deliberativa criticada por “limitar innecesariamente las razones válidas o las formas de argumentación legítimas en el proceso deliberativo a aquellas que son estrictamente racionales o lógicas” (Jorba, 2009: 28), Sander (1997) hace hincapié en la equidad de la autoridad epistémica de los diversos discursos esgrimidos. Otras críticas pretenden promover procesos de negociación para el reconocimiento y la interacción entre saberes en condiciones de igualdad, sin excluir otras formas de comunicación como la protesta, el testimonio, la retórica, etc. (Chambers, 2009; Streich, 2002; Young, 2002; Blondiaux y Sintomer, 2004). Todo ello especialmente importante “cuando los públicos a los que apela la deliberación son cada vez menos homogéneos” (Jorba, 2009: 30).

Otro ámbito crítico es la cuestión de la escala. Frente a las perspectivas que consideran que a mayor escala, mayor complejidad y distancia y, por tanto, menor posibilidad de participación y deliberación (Dahl, 1998), otras consideran que su vinculación casi exclusiva a escalas municipales o locales está limitando el impacto de estas formas políticas (Blondiaux, 2008). La necesidad de pensar cómo desarrollar procesos de profundización democrática en escalas mayores, “contribuye a evocar el poder efectivamente conferido a las instituciones participativas y a cuestionar las condiciones de una politización de las temáticas debatidas” (Sintomer y Talpin, 2011: 14).

La noción de “sistema deliberativo” busca dialogar con estas críticas y retos vinculando diferentes tipos de acción, como la deliberación y la participación, a otras modalidades

comunicativas y discursivas en las diferentes esferas que van a conformar el sistema. Esta perspectiva considera que formas comunicativas más cercanas al tipo participativo (como la manifestación, negociación...) pueden y deben vincularse a formas más orientadas al consenso o la resolución de conflictos (más cercanas a la deliberación). Todo ello dentro de un ciclo que va a combinar momentos participativos con momentos deliberativos (Faria *et al.*, 2012; Goodin, 2005; Mansbridge, 1999, 2007; Hendriks, 2006). Se busca compatibilizar diversas formas de acción que cumplen funciones distintas dentro de una amplia trama socioinstitucional. Espacios diferentes con repertorios y grados de inclusividad diversos sirven como inputs los unos para los otros, permitiendo la creación de un juicio político sobre políticas públicas generado de abajo hacia arriba (Faria *et al.*, 2012).

Dryzek (2010:10-12) considera que un sistema es deliberativo si permite deliberación *auténtica, inclusiva y consecuente*. Auténtica al permitir una comunicación no coaccionada y donde sean reconocidos los diferentes argumentos y puntos de vista. Inclusiva, contando con la participación de los actores afectados por la decisión (o sus representantes). Y consecuente porque pone de manifiesto la diferencia que la deliberación supone a la hora de determinar o influenciar las decisiones.

El “sistema deliberativo” cuenta para Dryzek (*ibíd.*: 11-12) con los siguientes componentes. *Espacio público*, como un ámbito de libre comunicación, sin restricciones. *Espacio “empoderado”*, con una capacidad de incidencia que lo habilita para una deliberación entre actores claramente orientada a la toma colectiva de decisiones, pudiendo ser espacios formales o informales. *Transmisión*, son instrumentos a través de los cuales puede existir comunicación entre una esfera pública más amplia y el espacio empoderado. *Accountability*, al estar presentes dispositivos con los que el espacio deliberativo tiene que dar cuentas a la esfera pública ampliada (referéndums, consultas públicas...). *Metadeliberación*, en tanto ámbito de deliberación específico para abordar cómo el “sistema deliberativo” puede ser organizado. Por último, *capacidad de decisión*, considerando cómo las articulaciones entre estos diferentes componentes influyen en la toma final de decisiones.

Frente a esta perspectiva, Mansbridge *et al.* (2012) identifican la idea de sistema como “un conjunto de partes distinguibles, diferenciables y en cierto sentido interdependientes, frecuentemente con funciones distribuidas y con división de tareas, conectadas de manera tal que forman un conjunto” (*ibíd.*: 6). Dicho sistema requiere de diferenciación, integración, división de trabajo e interdependencia, considerando el conflicto y la resolución de problemas a partir de formas comunicativas diversas. Se construye así una ecología deliberativa donde las partes de dicho sistema son analizadas como un todo. Se consideran las contribuciones que cada una (aunque no sea posible entenderla como deliberativa a nivel particular) hace a la calidad deliberativa del conjunto del entramado. Con lo que “permite ver de manera más clara dónde puede ser mejorado el sistema y recomendar instituciones u otras innovaciones que puedan complementar el sistema en las áreas más débiles” (*ibíd.*: 4-5). Las decisiones serán democráticamente legítimas cuando se alcancen en un

contexto de respeto mutuo y a través de un proceso inclusivo y de decisión colectiva no exento de conflicto dentro de dicho sistema deliberativo.

Tres son las funciones fundamentales del sistema: *epistémica*, referida a su contribución en la producción de opiniones, preferencias y decisiones con base en los hechos y en la lógica argumentativa; *ética*, prestando atención al respeto y reconocimiento entre actores, presuponiendo la no dominación y el tratamiento igual entre ciudadanos y; *democrática*, valorizando la inclusión de actores e intereses desde bases de equidad, reconociendo “diferentes formas de acción que van desde la protesta a la negociación cooperativa” (ibíd.: 9).

Ante la limitación de los procesos deliberativos o participativos a escalas municipales o microlocales, la idea de sistema presentada aquí aporta nuevos enfoques para pensar la participación de públicos más amplios en la deliberación, expandiendo la escala “más allá de un foro específico y permitiendo pensar en deliberaciones que se desarrollan entre varios foros a través del tiempo” (ibíd.: 2), mediante esta perspectiva se puede pensar en “decisiones deliberativas tomadas en el contexto de una variedad de instituciones que interactúan para producir un sistema deliberativo adecuado” (ibíd.: 3).

EL PROCESO DE LAS CONFERENCIAS DE SALUD Y DE POLÍTICA PARA MUJERES

Existe cierta correspondencia entre las características de deliberación auténtica, inclusiva y consecuente planteadas por Dryzek (2010) y las funciones ética, democrática y epistémica que Mansbridge *et al.* (2012) atribuyen a los sistemas deliberativos. Estas cuestiones implican la necesidad de prestar atención, cuando nos enfrentamos a análisis empíricos como el de las CPP, a cómo diferentes actores participan, discuten y deliberan dentro de un contexto compuesto por múltiples esferas que van desde las etapas previas locales hasta la escala nacional y con diferentes padrones de acción, pero cuyo objetivo final es el mismo: la producción de una agenda pública que sensibilice e influya en el poder público sobre necesidades reales y simbólicas de quienes participan del mismo. Preguntas estas a las que hay que sumar otro elemento fundamental de los sistemas de participación y deliberación que es el modo en que se da la interacción entre los diferentes foros o espacios que lo componen dentro del tiempo en que dicho sistema está funcionando.

Analizar las CPP como un sistema integrado de participación y deliberación se justifica, por lo tanto, porque nos permite mostrar los elementos empíricos que hacen posible la práctica deliberativa a gran escala, tanto en términos numéricos como territoriales. Para ello, compararemos las diferentes etapas del ciclo conferencista, analizando las múltiples interacciones entre actores, niveles e instituciones que las componen, tratando de inferir límites y potencialidades de la idea propuesta. La investigación que nos sirve de base para responder a estas cuestiones está basada en la observación directa de las diferentes fases que se van a detallar en el artículo y en la revisión de los documentos que regulan estos procesos.

Las Conferencias Locales (CLS), Distritales de Salud (CDS) y las Conferencias Distritales de Política para Mujeres (CDPM). Diferencias en los inicios del proceso de conferencias

Desde el punto de vista de la movilización de actores y, por lo tanto, de la inclusión de diferentes voces en el proceso conferencista, una de las diferencias fundamentales entre las dos conferencias, en el municipio de Belo Horizonte, se refiere al diferente grado de descentralización que presentan. Solo la Conferencia de Salud contó con una fase de Conferencias Locales (a escala barrial) previa a las Preconferencias Distritales, realizadas en ambos procesos en las nueve divisiones distritales del municipio (ver cuadro 2) como fase preparatoria de la etapa municipal. Esta variable es importante ya que condiciona la capacidad de movilización de los actores que en el caso de la salud se da de una manera más descentralizada que en el resto de las políticas.

Desde el punto de vista de la organización del proceso, ni las CLS ni las CDPM formularon directamente las reglas que regulan el proceso (el Reglamento Interno⁹). Esta constatación permite afirmar que cuentan con un grado de informalidad similar. Al ser la puerta de entrada en el proceso, comparten otros elementos: registran la participación más amplia y directa, sin la existencia de representantes (delegados); son el primer momento de contacto y aprendizaje de muchos participantes con los mecanismos y contenidos del proceso de las conferencias y son la fase donde se elaboran las ideas propuestas que servirán de base para el resto de niveles.

Todas estas fases se iniciaron con la acreditación de los participantes, que recibían las tarjetas de acreditación y los documentos necesarios para el debate. En el caso de las CDS ya recibían un relatorio con las propuestas aprobadas en la fase anterior, así como el RI, debatido y modificado en la plenaria inicial.

Aunque los debates en las conferencias se organicen mediante Grupos de Trabajo pocas CLS y la mayoría de las CDS contaron con ellos. En la primera fase, en los casos en los que hubo GTs, el número de participantes variaba según los asistentes, mientras que en la segunda los participantes oscilaban entre 15 y 25.

Respecto a la dinámica deliberativa (intercambio de argumentos para la formación de propuestas), en las CDS, dicha dinámica (que partía de las propuestas de la fase previa) se complejizó, y los participantes podían modificar las propuestas formuladas en las etapas locales mediante pedidos de destaque y negociaciones argumentativas. Cambios en la redacción, inclusión de ideas, supresión total o parcial o la inclusión de nuevas propuestas eran permitidos y se priorizaron mediante consenso del grupo o por votación. En algunas fases, en las plenarios se presentaban públicamente las propuestas elaboradas en los GTs.

9. Generalmente el Reglamento Interno viene definido por los Consejos de Políticas y/ o por las Comisiones Organizadoras de las conferencias (bien del nivel inmediatamente superior o del mismo nivel administrativo en el que se realiza la conferencia). Ambos órganos están compuestos por representantes del gobierno y de la sociedad civil. Consideramos que a mayor grado de institucionalización del proceso, mayor será la interacción entre estos actores a la hora de elaborar dichas normas.

Allí, el conjunto de los participantes, las sometían a una nueva discusión y aprobación, alternándose momentos de votación con momentos de aprobación generalizada (sin necesidad de voto).

En el caso de las CDPM hubo conferencias donde las participantes se dividieron en GTs y otros donde se mantenía la plenaria. El mecanismo de debate fue similar al de la Salud (con menos participantes y menos Grupos de Trabajo), aunque no hubo votación y tras los debates las propuestas eran aprobadas.

Salud y Política para Mujeres presentaron, por tanto, dinámicas diferentes. En la etapa distrital la primera contó con más GTs, discusión y mecanismos deliberativos que la segunda. Es importante señalar que la dinámica de discusión, en ambos casos, se basó más en experiencias personales a partir de las cuales elaborar propuestas. Mientras que las intervenciones de los representantes de los gestores o de las trabajadoras del sector público asumían una forma más técnica, basada en el tipo de conocimiento que poseían del tema en debate.

En ambos casos, la transmisión de las propuestas de los grupos de trabajo a la plenaria, cuando existió, fue deficiente. En pocos casos se leyeron las propuestas para el resto de participantes y en la mayoría de ellas actuaron más como un mecanismo de aclamación que de discusión y reelaboración de las propuestas.

A la elaboración de las propuestas siguió la elección de delegadas. En el caso de las CDPM el número de delegadas a elegir estaba determinado por el Reglamento de la III Conferencia Municipal y era de un máximo de 20 delegadas titulares en cada regional (independientemente de su población). Se alternaron casos en los que se habilitaron foros separados para la elección de delegadas de poder público y de sociedad civil y casos donde no se dio dicha separación. La separación por segmentos fue la pauta para la elección de delegados en las dos escalas de la Política de Salud. Cada CLS contó con autonomía para definir el número de delegados elegidos en esta etapa, aunque acataron la paridad establecida por ley (50% usuarios, 25% trabajadores y 25% gestores/ prestadores), mientras que en la CDS se siguieron los criterios de paridad y el número de delegados definidos por el Consejo Municipal de Salud a partir de criterios poblacionales donde los distritos más poblados contaron con un número mayor de delegados.

Conferencia Municipal de Política para Mujeres (CMPM) y de Salud (CMS) en Belo Horizonte

Ambas Conferencias Municipales comenzaron con la acreditación de delegados y delegadas que recibían una tarjeta de identificación que les permitiría votar y los documentos necesarios para subsidiar las discusiones (como el conjunto de propuestas aprobadas en las fases anteriores y separadas por esferas de gobierno y los planes nacionales de políticas públicas correspondientes) y estructurar el proceso (sendos RIs). Estos documentos muestran una diferencia significativa con las etapas anteriores. La matriz que recoge el conjunto

de las propuestas aprobadas anteriormente va a convertirse en un documento clave de todo el proceso y constituye una evidencia clara de que las conferencias conforman un sistema ligado internamente. Las propuestas de estas matrices, procedentes de las fases anteriores, pasan en esta etapa por un nuevo conjunto de debates, seleccionándose aquellas consideradas como las más relevantes.

A la acreditación siguieron las plenarias iniciales con ponencias sobre las diferentes políticas públicas de cada área. Solo la CMPM contó con una ponencia referida a la evaluación del proceso, permitiendo así una reflexión previa sobre lo deliberado en las conferencias anteriores.

En ambas se debatió y modificó, mediante discusión, el RI. Si en el caso de la CMS no hubo alteraciones significativas, la CMPM modificó el porcentaje de delegadas que serían elegidas. Las trabajadoras del sector público, no gestoras, pasaron a ser consideradas sociedad civil y el porcentaje de delegadas pasó de 60% para sociedad civil y 40% del segmento gubernamental a 80%-20%, respectivamente.

La dinámica de deliberación en esta etapa municipal presentó diferencias respecto a la fase anterior en los dos casos. El número de GTs creció y se incrementó su organización en ambos casos. La CMS contó con 30 GTs (seis para cada directriz) y la CMPM solo tuvo 5 GTs. El número de participantes en cada uno fue similar con una media de 35-40, aunque es evidente que el número de participantes en el caso de la Salud, derivado de su mayor capacidad movilizadora era mayor, condicionando la dinámica de la conferencia. En los GTs las propuestas se leían y debatían separadas por orden de competencia al tener que encaminar las mismas a los diferentes niveles de gobierno. Los diferentes GTs en ambas áreas tuvieron dinámicas de elección muy diversificadas intentando en algunos casos modificar la redacción de las propuestas, fusionando algunas y mejorando la calidad y el impacto de las mismas, mientras que en otros solo se votaban las propuestas seleccionadas sin alterarlas. En ninguna de las políticas, en esta fase, los GTs tenían la posibilidad de generar nuevas propuestas.

En esta segunda fase, la circulación de saberes y aprendizajes y su interacción fue mayor, construyéndose una posición más informada sobre el área en cuestión. En el caso de la Política de Salud era más significativo cómo los argumentos utilizados no se referían más a cuestiones barriales o distritales, sino que se trataba de argumentos referidos al municipio como un todo y con argumentos diferentes, más sofisticados técnica y políticamente. Estos cambios evidencian el proceso de aprendizaje que sucede de una etapa para otra, tanto a través de la discusión de las propuestas como de los debates para la elección de delegados.

Las Plenarias finales presentaron importantes diferencias. Mientras que en la CMPM se leyeron las propuestas y solo se destacó una, sin debate en torno al resto, la discusión fue mucho mayor en el caso de la CMS. Durante este momento del proceso, el debate sobre las propuestas presentadas por los relatores generó 54 destaques. Los destaques permitían nuevas discusiones y cambios en varias propuestas que eran votadas posteriormente. La decisión final se daba por medio del contraste entre votos a favor y votos en contra.

En esta etapa, en ambos casos la elección de delegadas y delegados para la Conferencia Estadual se dio en foros separados por segmento, como en las fases anteriores. En la CMS, los criterios para la elección habían sido definidos por el Consejo Estadual de Salud según el número de habitantes de los municipios. Al contrario que en las etapas anteriores, con mayor representación de mujeres en todos los segmentos, en esta hubo más delegados hombres en el segmento de usuarios. En la CNPM más del 95% de las delegadas eran mujeres. Dentro del segmento de la sociedad civil, tras el debate sobre los posibles criterios de elección de delegadas, se optó por la representación territorial (todas las divisiones distritales tendrían delegadas), de forma que cada distrito se reunió por separado para elegir a sus representantes.

La Conferencia Estadual de Salud (CES) y de Política para Mujeres (CEPM) de Minas Gerais: La consolidación del proceso representativo y deliberativo

Las dos Conferencias Estaduales se diferenciaron de las fases anteriores por el mayor número de participantes y por una mayor y más diversificada presencia institucional, pero siguieron los mismos ciclos que en etapas anteriores. Ambas contaron con ponencias sobre la temática y, de nuevo, solo la CEPM contó con un espacio de evaluación de las Políticas para Mujeres debatidas en conferencias anteriores.

En los dos casos la votación y el debate del RI originaron alteraciones significativas del proceso, destacando dos modificaciones. En la CES los delegados optaron por no discutir las propuestas en los GTs y hacerlo en plenaria. Tras un intenso debate sobre la imposibilidad de modificar las propuestas (solo aprobarlas o rechazarlas) la plenaria cambió la metodología del proceso y todas las propuestas pasarían a ser discutidas y votadas en la plenaria. En la CEPM se alteraron los mecanismos de elección de delegadas. Cada una de las regionales establecidas elegiría sus delegadas para garantizar cuota territorial, y seguiría sus propios criterios de elección, obviando los criterios preestablecidos. Además, la distribución de delegadas entre regionales (el número de delegadas a elegir) que atendía a la población y después al porcentaje de municipios movilizados se invirtió. De esta forma se premiaba el grado de movilización de cada una de las regionales, modificando la distribución de delegadas en un total de 14 de las 20 regionales.

Al no contar con GTs las 553 propuestas de la CES fueron leídas y debatidas públicamente por los delegados en la plenaria. Esta dinámica transformó el proceso haciéndolo menos deliberativo y más agregativo. Dejaron de enfrentarse las diferencias en los grupos por medio del debate y pasaron a votarse y procesarse mediante la regla de la mayoría. Por un lado este cambio muestra la autonomía de los delegados que pudieron no solo aprobar o rechazar las propuestas, sino modificarlas a través del debate. Por otro lado, implica también problemas en la representatividad y legitimidad, ya que los delegados modifican sustancialmente en cada etapa las propuestas procedentes de las fases anteriores.

Las participantes de la CEPM se dividieron en 6 GTs que se repartieron los diferentes ejes del II Plan Nacional. Los grupos tenían que elegir propuestas para el nivel nacional y para el estadual. La dinámica general consistía en suprimir algunas propuestas y trabajar con las aprobadas en términos de fusión de varias, corrección, supresión parcial o alteración del texto, así como en generar propuestas nuevas. El tamaño de los grupos fue mayor que en las etapas anteriores, reuniendo entre 70 y 90 participantes, y su trabajo contó con una interacción discursiva mucho más diversificada en términos de argumentos y estrategias que en las fases anteriores. Los mecanismos de aprobación variaron desde la aclamación, la votación cercana al consenso o la votación para resolver conflictos.

La plenaria final de la CEPM tenía como objetivos aprobar las propuestas elaboradas en los GTs. Esta plenaria cumplió una función de debate y consolidación de propuestas mucho mayor que en etapas anteriores al convertirse en el espacio último donde se aprobaban, modificaban o rechazaban las propuestas. De las 63 propuestas aprobadas en los GTs, 43 tuvieron destaques. Como en los GTs, las justificaciones presentadas para mantener o alterar las propuestas combinaron referencias legislativas, argumentos más politizados, saberes profesionales, experiencias personales o referencias a la situación de los municipios. En muchos casos se mejoraba la redacción de la propuesta para la etapa nacional. También contó con la posibilidad de elaborar propuestas nuevas. La plenaria no estuvo exenta de conflictos, como el debate sobre la legalización del aborto, que fue el tema más polémico en esta fase. Fue la propuesta con más destaques y ante la imposibilidad de un consenso alcanzado de forma deliberativa por las participantes, la decisión final se tomó con una apretada votación que mantuvo la propuesta de legalización.

Al igual que en la fase anterior en ambos casos la elección de delegadas se dio en espacios separados por segmento. El criterio de distribución de delegados de la CES en cada región fue definido por el Consejo Nacional de Salud según la población de cada región del país y de cada estado de dichas regiones¹⁰. Como sucedió en la CMS-BH había también más delegados hombres que mujeres en el segmento usuarios y, en este caso, también en el segmento gestores/prestadores, solo se invertía la tendencia en el segmento de trabajadores. Como consecuencia de las modificaciones en el RI gran parte de los debates en la CEPM consistió en aclarar los criterios de elección en cada regional, lo que suponía por un lado un debate sobre aquello que el grupo entendía que debía de representarse (edad, etnia, entidades, etc.) y, por otro lado, un fuerte conflicto entre las delegadas sobre cuál era la legitimidad de su representación, haciendo patente tanto las relaciones de poder como las tensiones dentro de las representantes de cada regional.

10. Brasil está dividido en 5 regiones, cada una con un número diferente de estados. La región sureste tiene 4 estados, entre ellos Minas Gerais. Dentro de Minas Gerais la población se divide en 13 macrorregiones. Cada una de estas macrorregiones determinó los criterios de elección de sus delegados.

*La Conferencia Nacional de Salud (CNS) y de Política para Mujeres (CNPM):
El final del proceso de conferencias*

La última etapa de ambos ciclos mantuvo las cuatro fases del proceso señaladas anteriormente. Tras la acreditación, con la consiguiente distribución de los relatorios de propuestas de las fases anteriores y los RIs, se pasó a las ponencias de apertura y al debate de los reglamentos. Cabe destacar que la CNPM contó con la presencia de la presidenta de la República, Dilma Rouseff, algo que no ocurrió en ninguna otra Conferencia Nacional. En su discurso de apertura la presidenta resaltó la importancia de la conferencia dentro de su gobierno para garantizar otro tipo de gobernabilidad asentada en la participación social de todos los afectados.

La discusión del RI en la CNPM fue poco polémica y solo tuvo incidencia a la hora de incrementar el número de propuestas que los GTs podían priorizar. Todo lo contrario sucedió en la CNS. De sus 29 artículos, 24 fueron destacados y la polémica más importante se refirió a la votación de las propuestas por medios electrónicos. Muchos delegados alegaban que la votación secreta mediante urnas electrónicas afectaría y distorsionaría el carácter público del proceso, con lo que fue eliminada la votación electrónica. Esto sucedió pese a contar, antes de la CNS, con un debate virtual promovido con el objetivo de construir acuerdos relativos a los procedimientos de la conferencia¹¹.

Las dos conferencias contaron con ponencias sobre las temáticas tratadas y algunas innovaciones en términos de formación. La CNPM tuvo ocho “ruedas de debate” con temas como racismo y lesbofobia, autonomía económica y social..., y la CNS contó con “diálogos temáticos”, donde expertos e investigadores de temas relativos a la salud dialogaban junto a gestores públicos y actores implicados en el control social.

Los movimientos sociales tuvieron roles muy importantes en esta etapa. En la CNPM cabe destacar las reuniones de algunas de las entidades de mujeres que cuentan con articulación nacional donde debatían las propuestas a presentar dentro de los GTs. Por otro lado, en la CNS se sucedieron manifestaciones públicas de movimientos sociales y sindicatos contra la propuesta del Ministerio de Salud de modificar la prestación de los servicios de salud en todo el país por medio del desarrollo de partenariados con el sector privado.

La CNS tuvo 17 GTs, cada uno de ellos con cerca de 200 participantes, mientras que la CNPM tuvo 24 GTs el primer día para tratar la temática de autonomía económica y 24 GTs el segundo día para las temáticas de autonomía personal, política y cultural (ocho por temática). El número de participantes en estos grupos osciló entre 50 y 100 delegadas. El trabajo dentro de la CNPM contó con mayor autonomía, puesto que las delegadas tenían más posibilidades para alterar las propuestas o para generar nuevas. La mayoría de los

11. Dicho procedimiento de debate fue elaborado y supervisado por dos centros de investigación de la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG), buscando identificar problemas y construir acuerdos respecto al Reglamento Interno de la conferencia.

GTs en la CNS recurrió a la votación electrónica donde solo podían aceptar o rechazar la propuesta.

Tanto en el caso de la Salud como en la Política para Mujeres, las justificaciones esgrimidas se basaban en argumentos técnicos y políticos, orientados a la resolución de problemas nacionales y no tanto a cuestiones locales o regionales. El intercambio de argumentos llevó a parte de los actores presentes a modificar sus preferencias iniciales, así como evidenció que muchos de ellos poseían experiencia participativa. La mayor parte de los participantes adoptaron una postura más informada, construida durante el proceso de aprendizaje en el ciclo de conferencias. En el caso de la CNPM, desaparece cierta diversidad discursiva y el saber circulante también está mucho más cualificado que en las fases anteriores, en el sentido de ser un saber profesional o derivado de la experiencia participativa en esta conferencia o en otras, o en movimientos sociales.

En las plenarios finales fueron consideradas aprobadas aquellas propuestas que alcanzaron la aprobación del 70% de los GTs y se leyeron y discutieron aquellas que contaban con la aprobación de un porcentaje menor pero suficiente para ser discutidas en plenaria. En el caso de la CNS solo 19 propuestas (un 5% de las discutidas) fueron sometidas al juicio de la plenaria y la votación consistía en aprobar o rechazarlas. En la CNPM, la mayor parte de las propuestas presentadas para el debate en la plenaria fueron aprobadas sin necesidad de votación. A diferencia de lo ocurrido en la CNS, la plenaria de la CNPM tenía la capacidad de alterar la redacción o de fusionar propuestas, con lo que los debates se centraron en este tipo de medidas. La legalización del aborto se convirtió, de nuevo, en el tema más polémico de la III CNPM. En este caso, la propuesta más explícita de legalización desató un conflicto abierto entre varios centenares de mujeres que rechazaban el aborto y aquellas que defendían su legalización. Finalmente la propuesta se sometió a votación y fue aprobada.

CONCLUSIONES

Este artículo ha analizado dos Conferencias de Políticas Públicas diferentes a partir de la idea de sistema integrado de participación y deliberación. Esta idea defiende la conexión y la coordinación de un conjunto de prácticas sociales desarrolladas en diferentes espacios y en distintas escalas, con el objetivo de promover la inclusión de diferentes voces en la construcción deliberativa de una agenda común de política pública.

El análisis de la dinámica de las conferencias mostró que las Conferencias de Salud y de Política para Mujeres presentan dinámicas participativas, deliberativas y representativas diferentes derivadas, en parte, de sus diferentes procesos de descentralización y movilización.

Pero, a pesar de las diferencias analizadas, dichas conferencias tienen varios puntos en común. Ambas promueven una dinámica participativa y deliberativa que va desde el nivel local al nacional, desafiando la literatura que plantea reticencias a la posibilidad

de la deliberación y la participación en escalas superiores a la local y más allá de los minipúblicos.

Para promover dicha deliberación en la escala nacional, las dos CPP requirieron de una mayor complejidad organizativa. En este sentido, el cambio de escala vino acompañado por el incremento de recursos para su organización, como los RIs, los GTs, las ponencias, los cuadernos de propuestas o las plenarios finales.

A partir de las reglas y de su diseño institucional es posible afirmar que las conferencias analizadas asumen una dinámica verticalmente integrada donde las diferentes escalas están conectadas y funcionan como inputs unas para las otras. La conexión entre ellas se da por medio de los procesos de deliberación y representación.

El proceso de deliberación en los GTs y en las Plenarios en los diferentes niveles ofrece subsidio para las escalas posteriores a través del debate sobre las temáticas propuestas. La elección de delegados en las diferentes escalas, así como la elección de las propuestas, funcionan igualmente como elementos de conexión entre los diferentes espacios y escalas del ciclo conferencista.

Respecto a la dinámica deliberativa, en el caso de la CNS, los cambios en las reglas, reglamentos y resoluciones ocurridos convirtieron en más agregativo que deliberativo el proceso en los niveles estadual y nacional. Mientras en el caso de la CNPM se produce lo contrario. A medida que se sube de escala se incrementan los GTs y los debates en torno a las propuestas y las plenarios ganan importancia, presentando ambos espacios más posibilidades de modificar e intervenir sobre las propuestas mejorando la calidad de las mismas.

En el caso de la CNPM, la etapa estadual vio cómo el 80% de las propuestas resultantes supone una modificación de las propuestas anteriores, mientras que en la fase nacional, esto ocurre con el 95% de las propuestas que se presentaban como base para el debate. En el área de la Salud esta dinámica no se da de la misma manera en todas las etapas. En la etapa nacional las reglas impuestas impidieron un debate sustantivo y la modificación de las propuestas.

Sobre el patrón de argumentación, en ambos procesos en las primeras fases predominó un discurso más informal, con exposición de declaraciones y experiencias personales por parte de los representantes de la sociedad civil, junto con argumentos basados en razones técnicas por parte de los profesionales de las áreas. A medida que cambió la escala el primer tipo de repertorio pierde peso en comparación con los saberes más técnicos, más politizados esgrimidos por movimientos sociales o los saberes participativos procedentes del propio proceso o de la participación en otras conferencias. En el caso de la CNPM aparecieron diversos saberes y estilos comunicativos más cercanos a los repertorios de la participación o de la movilización social.

Destacan como forma de metadeliberación los debates sobre los Reglamentos Internos. En ambos casos, estos debates que modificaron las condiciones del proceso se refirieron fundamentalmente a cuestiones como la metodología de elaboración de las propuestas, la forma de elegir las y a los criterios de representatividad. En ambas políticas y en varias

escalas la posibilidad de discusión democrática sobre la organización de las conferencias modificó sustancialmente las mismas, mostrando la capacidad de influencia de los participantes en ellas.

La formación y los aprendizajes también se vieron condicionados por la escala. En un primer momento la formación se referían a particularidades locales o al propio proceso de ambas conferencias, pero en la etapa nacional son numerosos los paneles y las ponencias que subsidiaban los debates en los GTs y en la plenaria, contribuyendo positivamente al desarrollo de dichas discusiones. Dentro de los GTs las razones esgrimidas para justificar propuestas y la circulación de informaciones sobre particularidades locales, municipales o regionales, incrementaban el conocimiento sobre el tema debatido. El propio proceso de la conferencia implicó un aprendizaje estratégico sobre cómo movilizar elementos dentro de los debates o conseguir apoyos para determinadas propuestas. Este conocimiento no solo se posee previamente por parte de algunos actores, también se va adquiriendo en cada momento del ciclo.

Respecto a la dinámica representativa podemos afirmar que aún integrando las diferentes fases del proceso en ambas áreas, el sentido de la misma cambia en cada una de las políticas analizadas. En el caso de la Salud la representatividad adquirió un marcado carácter territorial, representando fundamentalmente las propuestas y demandas elaboradas en las fases anteriores. Esto no sucedió en la CNPM, donde las formas de representatividad estaban más vinculadas a la participación en determinadas entidades o movimientos o a la vinculación con determinadas áreas de la política. Así mismo a medida que se subía en la escala, los criterios de representación se iban complejizando, creándose nuevos factores de legitimidad de la misma. Cada uno de los foros de elección de delegadas se convirtió en una arena conflictiva en función de la composición tanto de la sociedad civil como del poder público en la que se exponían diferentes proyectos y se legitimaban determinadas modalidades de representación.

La CNPM, a diferencia de la CNS, tuvo durante sus fases diferentes momentos (casi siempre en el espacio de las ponencias) de rendición de cuentas sobre las políticas públicas para mujeres y de evaluación sobre la implementación de las propuestas de conferencias anteriores. Pero, más allá de esto y de algunos mecanismos virtuales de seguimiento con escaso desarrollo, no existen en ninguno de los procesos formas de control del cumplimiento de las propuestas aprobadas. Esto supone uno de sus problemas más importantes. Los Consejos y Coordinadoras, en los diferentes niveles de gobierno, no asumen la tarea de seguimiento ni de circulación de las propuestas aprobadas con el dinamismo necesario, aun cuando serían los espacios a los que correspondería esa tarea. En el caso de la Salud, pese a la capilaridad señalada por medio de los innumerables consejos (locales, municipales, estatales o nacional), estos no cumplen adecuadamente esta función. Esto lleva, por ejemplo, a que muchas propuestas se repitan de una edición para otra.

Estas evidencias nos permiten concluir que, por un lado, las conferencias forman un sistema verticalmente integrado, vinculando con éxito una etapa a otra por medio

de la deliberación de las propuestas y de la representación de delegados en todos los niveles de la federación brasileña. Por otro lado si nos referimos a la integración y la coordinación entre conferencias distintas y entre conferencias, y otras instituciones participativas, como los Consejos, percibimos que desde una perspectiva horizontal, este sistema aún tiene que ser mejorado para la construcción efectiva de una política y de un sistema nacional de participación, deliberación y representación que promueva de hecho las funciones éticas, epistémicas y democráticas defendidas por la teoría en cuestión.

Referencias

- Arretche, M. 2000. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro, Sao Paulo: Revan, FAPESP.
- Avritzer, L. 2009. *Participatory institutions in democratic Brazil*. Washington: Woodrow Wilson Center Press.
- Blondiaux, L. 2008. *Le nouvel esprit de la démocratie*. París: Seuil.
- Blondiaux, L., Sintomer, Y. 2004. “El imperativo deliberativo”, *Revista de Estudios Políticos*, 24: 95-114.
- Chambers, S. 2009. “Rethoric and the public sphere: Has deliberative democracy abandoned mass democracy?”, *Political Theory* 37: 323-350.
- Cohen, J., Fung, A. 2004. “Radical Democracy”, *Swiss Political Science Review* 10: 26-46.
- Dahl, R. 1998. *On Democracy*. Yale: Yale University Press.
- Della Porta, D. 2011. *Democrazie*. Bologna: Il Mulino.
- Dryzek, J. 2000. *Deliberative democracy and beyond: Liberals, critics, contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- 2010. *Foundations and frontiers of deliberative governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Faria, C., Petinelli, V., Lourenço, I. 2012. “Conferências de políticas públicas: Um sistema integrado de participação e deliberação?”, *Revista Brasileira de Ciência Política* 7: 249-284.
- Fung, A., Wright, E. 2003. *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso.
- Goodin, R. 2005. “Sequencing deliberative moments”, *Acta Politica* 40: 182-196.
- Hendriks, C. 2006. “Integrated deliberation: Civil Society’s dual role in deliberative democracy”, *Political Studies* 54: 486-508.
- Jorba, L. 2009. *Deliberación y preferencias ciudadanas: un enfoque empírico. La experiencia de Cordoba*. Madrid: CIS.
- Mansbridge, J. 1999. “Every day talk in the deliberative system”, en Macedo, S. (ed.), *Deliberative politics: essays on democracy and disagreement*. New York: Oxford University Press.

- 2007. “Deliberative democracy or democratic deliberation”, en Rosenberg, S. (ed.), *Deliberation, participation and democracy: Can the people govern?* New York: Palgrave Macmillan.
- Mansbridge, J., Bohman, J., Chambers, S., Christiano, T., Fung, A., Parkinson, J., Thompson, D., Warren, M. 2012. “A systemic approach to deliberative democracy” (mimeo).
- Mouffe, C. 1999. “Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism?”, *Social Research* 66: 745-758.
- Papadopoulos, Y., Warin, P. 2007. “Are innovative, participatory and deliberative procedures in policy making democratic and effective?”, *European Journal of Political Research* 46: 445-472.
- Sanders, L. 1999. “Against deliberation”, *Political Theory* 25: 347-376.
- Sintomer, Y. 2011. “Deliberation et participation: Affinité élektive ou concepts en tension?”, *Participations* 1: 239-276.
- Sintomer, Y., Talpin, J. 2011. “Introduction. Équiper ou dépasser la proximité?”, en Sintomer, Y., Talpin, J. (eds.), *La démocratie participative au-delà de la proximité*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- Sousa, C., Araujo, I. Pompeu, P., Oliveira, J., Coelho, U. 2013. “Conferências típicas e atípicas: Um esforço de caracterização do fenômeno político”, en *Encontro Internacional. Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agendas e agentes*, Araquara: Sao Paulo.
- Streich, G. 2002. “Constructing Multiracial Democracy: To deliberate or not to deliberate?”, *Constellations* 9: 127-153.
- Young, I. 2002. *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Presentado para evaluación: 30 de octubre de 2012

Aceptado para su publicación: 15 de mayo de 2013

ALFREDO RAMOS, Universidad Complutense de Madrid

alfredo@redconvoz.org

Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración (junio 2003) en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid. Máster en “Investigación Participativa para el Desarrollo Local” (octubre, 2002-junio, 2003), Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid. Doctorando dentro del programa Conflicto Político y Procesos de Pacificación, Departamento de Ciencia Política II, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid. Publicaciones recientes: A. Ramos. “Gerações de Orçamentos Participativos em municípios pequenos na Espanha”, en Avritzer, L. (coord.), *A diâmica da participação local em Brasil e na Europa: Experiências em dialogo*. Universidad Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. Brasil (2013), en prensa; Ramos, A. “Conferência Nacional de

Política para as Mulheres. Interações discursivas e implicações para a legitimidade epistémica”, en Avritzer, L. (coord.), *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade*. IPEA, Brasília, Brasil (2013), en prensa; Ramos, A., Jerez, A., Allegretti, G., “¿Con voz pero sin voto?: Movimientos sociales y lobbys en los desarrollos recientes de la gobernanza europea”, en VV.AA.: *Informe sobre el Estado del proceso de Integración Europeo*, Fundación Alternativas-Marcial Pons, Madrid, 2011.

CLAUDIA F. FARIA, Universidad Federal de Minas Gerais, Brasil

cfaria@fafich.ufmg.br

Profesora adjunta del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Federal de Minas Gerais y coordinadora del programa de postgrado en Ciencia Política en la misma universidad. Graduada en Ciencias Sociales, maestría en Ciencia Política y doctora en Sociología y Política por la Universidad Federal de Minas Gerais. Actualmente coordina el Centro de Estudios de Deliberación (CEDE). Sus publicaciones se centran en la deliberación democrática y la participación política. Cláudia Feres e Lins, Isabella Loureiro. 2013. *Participação e Deliberação nas Conferências de Saúde: do local ao nacional*, en Avritzer, L. (coord.), *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade*. IPEA, Brasília, Brasil (2013) en Prensa.; Faria, C. F., Lins, I. L., Lobão, Evelyn, R.; Cardoso, J. A. P., Silva, V. P., “Conferências Locais, Distritais e Municipais de saúde: mudança de escala e formação de um sistema participativo, representativo e deliberativo de políticas públicas”. *Texto para Discussão* (IPEA. Brasília), v. 1727, pp. 7-73, 2012; Faria, C. F., “Do ideal ao real: as consequências das mudanças conceituais na teoria deliberativa”, *Lua Nova* (Impresso), v. 87, pp. 63-81, 2012; Faria, C. F., “O que há de radical na teoria democrática contemporânea: análise do debate entre ativistas e deliberativos”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (Impresso), vol. 25, pp. 101-111, 2010.

La calidad de los procesos participativos locales: indicadores y factores explicativos contextuales. El caso de Andalucía¹

The quality of local participatory processes: contextual indicators and explanatory factors. The case of Andalucía

Carolina Galais
Université de Montréal

Clemente J. Navarro
Universidad Pablo de Olavide

Paloma Fontcuberta
Consejo Superior de Investigaciones Científicas

Resumen

En este trabajo se revisan los distintos indicadores que la literatura ha propuesto para medir la calidad de las experiencias participativas ciudadanas a nivel local. A continuación, se seleccionan una serie de variables para medir este fenómeno y se observa su relación con las características de los municipios en que se desarrollaron. Finalmente se propone un modelo multivariante para estimar los indicadores básicos de la calidad de los procesos participativos locales a partir de estas variables contextuales. Para los análisis se ha utilizado una encuesta realizada durante el otoño de 2009 a técnicos de unos 120 municipios andaluces. La misma recoge información sobre la existencia y características de este tipo de procesos participativos desde el año 2003. El estudio concluye que los factores contextuales resultan hasta cierto punto influyentes, y decididamente importantes para algunas dimensiones de la calidad, como la deliberación.

Palabras clave: participación ciudadana, experiencias participativas, democracia local, indicadores de calidad, evaluación.

1. Los autores quieren agradecer a Joan Font, Ernesto Ganuza y David Hernández su colaboración en algún momento con este trabajo.

Abstract

This research note pays attention to the main indicators that the literature has proposed to measure the quality of local citizen participatory experiences. Next, a number of variables are suggested to measure this phenomenon and analyze their relationship with some features of the municipalities where they were developed. Last, a multivariate model is presented in order to estimate these participatory quality indicators on the basis of contextual variables. The analysis relies on a survey conducted during the fall of 2009 that was administered to 120 technicians from as many Andalusian municipalities. The survey gathers information on the existence and characteristics of this type of participatory processes since 2003. The study concludes that contextual factors are influential to a certain extent, and even critically important for some dimensions of quality, as deliberation.

Keywords: citizen participation, participatory experiences, local democracy, quality indicators, evaluation.

INTRODUCCIÓN

Aunque el número de experiencias participativas en el ámbito local no ha dejado de crecer en la última década, queda mucho por decir en cuanto a la comprensión y evaluación de este fenómeno. No solo existen pocos ejercicios analíticos de este tipo de prácticas, sino que además carecemos de criterios consensuados acerca de qué es o cuándo se logra la calidad en el desarrollo de las experiencias participativas. En buena medida, esto se debe al carácter normativo de los referentes que se manejan y al uso, casi exclusivo, de estudios de caso. Así, tal y como señaló Rosener a finales de los setenta, los dos elementos claves para producir evaluaciones sobre ejercicios participativos han sido insuficientemente desarrollados, a saber: los criterios evaluativos desde los que juzgar su calidad y las proposiciones sobre qué factores la hacen posible (Rosener, 1978). Y aunque este diagnóstico no parece haber cambiado mucho actualmente (Beierle y Konoski, 2000), la literatura producida desde entonces permite progresar respecto a estos dos asuntos clave.

El propósito de este trabajo es doble. Por un lado, revisar las principales perspectivas evaluativas que existen en la literatura sobre la calidad de los procesos participativos, contribuyendo a este debate con una serie de indicadores de los rasgos más comúnmente asociados a la calidad de los procesos y que pueden ser aplicados desde una perspectiva comparada. En segundo lugar, analizaremos la relación entre las características de los municipios que albergan estos procesos y los criterios de calidad seleccionados. Para esto, utilizaremos datos originales obtenidos mediante una encuesta representativa de los municipios andaluces sobre la existencia y principales rasgos de las prácticas participativas que han tenido lugar desde 2003 y hasta el otoño de 2009. A partir de estos datos y de la revisión de la literatura, hemos analizado la influencia de algunas variables contextuales sobre esos indicadores mediante análisis de regresión.

LAS 'PERSPECTIVAS EVALUATIVAS' Y LOS CRITERIOS DE CALIDAD

Nuestro objeto de estudio son los procesos participativos en el ámbito local, experiencias que suponen la participación de la ciudadanía en una decisión o política pública con la connivencia —o a partir de la iniciativa— de un gobierno local, generalmente, un ayuntamiento. Más concretamente, consideramos “experiencias participativas locales” aquellos procesos que se desarrollen en barrios, distritos, municipios o entidades locales supramunicipales, con el amparo del gobierno local, en los que se haya tenido en cuenta la opinión de la sociedad civil (organizada o no en asociaciones) y en los que se haya tratado la elaboración de una política pública de interés colectivo (Rowe y Frewer, 2004; Font *et al.*, 2010).

Parry *et al.* (1992) definen la participación ciudadana como el hecho de tomar parte en el proceso de formulación, aprobación y/o implementación de una política pública. Esta definición deja fuera, en primer lugar, a las actividades propias de la democracia representativa, como la selección de representantes, la militancia en partidos o las actividades relacionadas con campañas electorales. Quedan también fuera las políticas cuyo contenido ha sido fijado por decisores públicos y ejecutado por voluntarios civiles —como la limpieza de un espacio público— o los procesos con presencia de agentes de la sociedad civil no destinados a producir una decisión o política pública —por ejemplo, la asistencia de los ciudadanos a una actividad deportiva o lúdica—.

La inclusión de mecanismos de participación en la elaboración de políticas públicas comenzó a expandirse en la década de los años noventa a partir de la popularización de experiencias exitosas como los presupuestos participativos de Porto Alegre. Tanto es así que la participación ciudadana pasó a considerarse un criterio de buena gobernanza, es decir, un elemento que caracterizaba a los mejores procesos “de organización de las múltiples relaciones que caracterizan las interacciones entre actores e intereses diversos presentes en el territorio” (Farinós, 2008: 15). La asimilación de la participación ciudadana a la buena gobernanza se institucionalizó a partir del programa 21 de las Naciones Unidas para promover el desarrollo sostenible, el cual consideraba la participación como la vertiente social de dicho desarrollo (Natera, 2004). En el ámbito de la Unión Europea, esta institucionalización vino de la mano de la Estrategia de Lisboa, un plan que en 2000 impulsó el desarrollo sostenible, esto es, el énfasis en las consecuencias económicas, sociales y ecológicas en la elaboración de políticas públicas; y cuyo vínculo con la participación ciudadana se ha detallado en otras resoluciones y acuerdos a nivel europeo a lo largo de la década (Farinós, 2008).

Ya sea gracias a estas recomendaciones formales, a su inclusión entre los criterios de buena gobernanza o al ejemplo de ciertas experiencias participativas “insignia”, este tipo de prácticas han proliferado a lo largo de las dos últimas décadas. Lo lógico es pensar que a medida que aumenta su número también lo hará su diversidad, e incluso los ejemplos de malas prácticas. Como Anduiza y de Maya apuntan, la calidad de los procesos participativos es un “concepto abstracto y complejo, que generalmente se contrapone al concepto de cantidad para subrayar precisamente los atributos positivos de alguna cosa o proceso”

(Anduiza y de Maya, 2005: 13). Pese a esta aparente confrontación entre cantidad y calidad, apenas existe literatura académica dedicada al análisis comparado de un gran número de estas experiencias. Y lo que es más problemático, tampoco existe una lista aceptada de criterios de calidad en cuanto a la planificación y desarrollo de las experiencias locales de participación ciudadana.

No obstante, la literatura sobre procesos participativos locales conviene en que la calidad se refiere a dos criterios: el proceso —o el cómo— y los resultados —o el qué— (Rowe y Frewer, 2004). La controversia sobreviene cuando se explicita cómo localizar y cuantificar estos aspectos. A este respecto, suelen señalarse dos perspectivas, a las que denominaremos “normativa” y de “diagnóstico” (Conley y Moote, 2003; Navarro, 2010). La perspectiva normativa toma como referente algún tipo ideal de democracia, generalmente el deliberativo. Suele centrarse en el proceso más que en sus consecuencias, entendiendo la calidad como una característica procedimental y a la vez como su principal resultado (Abelson *et al.*, 2000), o suponiendo que la calidad del proceso implica la de sus resultados sustantivos (Pindado, 2000). Así, proceso y resultados se confunden y muy raramente se proponen criterios de calidad concretos, observables y comparables. Además, desde esta perspectiva no se suelen aportar propuestas explicativas que relacionen procesos y resultados.

En cambio, la perspectiva de diagnóstico sí suele utilizar criterios específicos y prestar más atención a los resultados o efectos, ya sea sobre las autoridades públicas y sus políticas, ya sea sobre la ciudadanía. Aunque implícitamente también suele tomar referentes normativos, su finalidad principal es indagar en el cumplimiento de los objetivos de cada experiencia (Conley y Moote, 2003). La mayoría de estos trabajos se centran en estudios de casos (ver, por ejemplo, Rodríguez y Ajangiz, 2007), lo que hace difícil generalizar sus criterios evaluativos y establecer un marco conceptual aplicable a un conjunto amplio de experiencias. Por último, dichos estudios de caso suelen recoger únicamente experiencias manifiestamente exitosas, lo que ofrece un panorama demasiado homogéneo en cuanto a su calidad y a sus causas.

Existen unos pocos estudios comparados de casos o “meta-análisis” de experiencias que han tratado de establecer algunos criterios comunes, propuestas operativas concretas e hipótesis acerca de qué factores pueden influir en la calidad de los procesos participativos (Webler, 1995; Beierle, 1998; Abelson *et al.*, 2000; Rowe y Frewer, 2004; Font y Galais, 2011). A partir de estos trabajos puede desarrollarse una “perspectiva analítica” en la que existan criterios comunes para aproximarse a valorar la calidad de diferentes tipos de experiencias participativas, con propuestas operativas que permitirían generalizaciones y análisis explicativos. El presente trabajo se inscribe en esta tercera vía evaluativa y tiene la voluntad de ofrecer argumentos e instrumentos para el estudio comparado de la calidad de los procesos participativos en el ámbito local, así como de algunos de sus factores explicativos.

En este sentido, los criterios evaluativos considerados de forma más recurrente en la literatura son cuatro: inclusividad, deliberación, influencia de la ciudadanía y resultados.

En cuanto al primer concepto, Dahl (2002) sostuvo que la calidad de los procesos democráticos aumentaba paralelamente a la proporción de ciudadanos con derecho a participar. Otros autores (Altman y Pérez-Liñán, 2002; Levine y Molina, 2007) se refieren explícitamente a un elevado número de participantes para lograr que las decisiones representen las preferencias de un extenso número de ciudadanos y se eviten sesgos socioeconómicos en los participantes. La idea es que un proceso es tanto mejor cuanto más representativas son las percepciones y opiniones de los participantes respecto al conjunto de la ciudadanía (Rowe y Frewer, 2004; Font y Galais, 2011). De acuerdo a esto, el número y diversidad de los participantes serán elementos que mejorarán la inclusividad de los procesos participativos.

Desde la perspectiva normativa se ha incidido mucho en la importancia del carácter deliberativo del proceso. Si el proceso es horizontal, imparcial, posibilita la comprensión del asunto sobre el que se debate y el intercambio de argumentos, estamos ante un proceso deliberativo y, por tanto, de calidad. Así lo señalan los teóricos de la democracia deliberativa, que asocian discursividad y calidad democrática (Manin, 1987; Velasco, 2006). A este respecto, Webler (1995) o Abelson y otros (2003) señalan dos “meta-criterios”: “imparcialidad” (*fairness*) y “competencia” (*competence*). La primera se refiere a que todos los participantes tengan iguales oportunidades para hacerse oír en el proceso. La segunda, a la medida en que la información es comprendida por los participantes. Rowe y Frewer (2005) indican que ambos aspectos mejoran cuando se usan metodologías que hacen accesible, clara y comprensible la información a la ciudadanía, así como cuando personal técnico especializado y “neutral” facilita la asimilación de esta información. Para algunos autores, esto es equivalente a la presencia de agentes externos a la autoridad pública en la dinámica del proceso.

En cambio, otros autores dan más importancia al grado real de influencia de los participantes sobre las decisiones públicas. Arnstein (1969) distingue entre procesos informativos, comunicativos, consultivos, deliberativos y participativos, entendiendo que se ordenan en una escala de menor a mayor influencia. Font y Galais (2011) consideran la consulta la modalidad más pobre de experiencia participativa, seguida del codiseño, la codecisión y la coadministración del proceso; siendo las dos primeras categorías no vinculantes y las dos últimas variantes en que los políticos se comprometen a aceptar las propuestas ciudadanas.

Con respecto a los resultados de las experiencias, los aspectos más mencionados son el cambio en las decisiones relativas a políticas públicas, en el funcionamiento de las administraciones públicas o en las percepciones de los participantes acerca de estas y de la política, incluyendo su propensión a participar en futuras experiencias (Font, 2001). También desde esta perspectiva, cabe mencionar la idea de efectividad o eficacia, en el sentido de la satisfacción de los objetivos planteados en la experiencia (Conley y Moote, 2003). A este respecto, Beierle (1998) enfatiza la importancia de los “objetivos sociales”, como resultados específicos de los procesos participativos, que trascienden los intereses concretos de los participantes. El autor menciona seis objetivos: incorporar los valores

y preferencias de los ciudadanos a las decisiones públicas, mejorar la calidad sustantiva de estas, reducir el conflicto, el logro en términos de coste-efectividad (impactos sobre políticas), informar y educar a la ciudadanía, y mejorar la confianza en las autoridades públicas (impacto sobre participantes y/o ciudadanía).

ELEMENTOS EXPLICATIVOS DE LA CALIDAD PARTICIPATIVA

Por lo que respecta a las posibles explicaciones de la calidad de los procesos participativos, el factor más referido en la literatura es el contexto². Existen análisis en los que este llega a contemplarse como la tercera vertiente a evaluar, junto a los procesos y los resultados (Cohen y Uphoff, 1980; Mitchell, 2002). Los autores que han incluido variables contextuales en la dimensión de la calidad participativa intuyen que determinadas circunstancias políticas, económicas o socioculturales se relacionan con el éxito de la participación, pero sin caracterizarlas como variables explicativas de dicho éxito. Tampoco existe consenso acerca de qué elementos contextuales concretos son relevantes y cómo influyen en las experiencias participativas. Si, como es nuestro caso, nos centramos en experiencias que tienen lugar en el ámbito municipal, cabría diferenciar entre las características socioeconómicas y políticas del municipio, por un lado, y las institucionales y de recursos destinados a la participación, por otro.

Así, el tamaño o dispersión de la comunidad local suele relacionarse con los costes de participación para la ciudadanía (Beierle y Konosky, 2000; Irvin y Stanbury, 2004), por lo que es razonable pensar que puede afectar negativamente a la inclusividad y a la deliberación. Del mismo modo, el nivel socioeconómico de los residentes reduciría los costes de participación al aumentar con los recursos y habilidades necesarias para la participación. También el capital social previamente existente en el municipio puede repercutir positivamente sobre el éxito de la convocatoria, la calidad de los debates y el control sobre la puesta en práctica de las aportaciones ciudadanas (Walliser, 2003). Del mismo modo, es relevante considerar la ideología del partido o partidos que están en el gobierno del municipio, pues suele indicarse que aquellos más orientados a la izquierda pondrán en marcha procesos de mayor calidad en el diseño y/o en los procesos (Colino y Del Pino, 2006; Della Porta y Reiter, 2009).

No es menos importante la existencia de instituciones que promuevan y apoyen la participación local, puesto que las mismas proveen reglas y recursos (Fung y Wright, 2003) que pueden resultar cruciales para fomentar procesos más previsibles, coherentes y eficaces (Brody *et al.*, 2003; Irvin y Stanbury, 2004). En este sentido, consideramos la existencia de concejalías, planes de participación, financiación externa y consultorías de

2. Omitimos en este trabajo las causas relacionadas con el diseño de los procesos por ser aspectos difícilmente diferenciables de los procesos en sí mismos y su calidad. De esta manera evitamos problemas de endogeneidad.

apoyo, aunque también la existencia de experiencias previas realizadas en otras entidades locales. Cuando una experiencia participativa es exitosa y/o publicitada, algunos ayuntamientos pueden intentar adaptarla a su caso porque responde aparentemente a sus necesidades. Sin embargo, no existe evidencia previa que resuelva si esto mejora la calidad de las experiencias o, por el contrario, evidencia el desajuste entre el diseño de la experiencia y el contexto en que se implementa.

DISEÑO DE INVESTIGACIÓN Y OPERACIONALIZACIÓN DE LAS PRINCIPALES VARIABLES

Con el ánimo de obtener una visión más amplia y comparativa de los típicos estudios de caso, se recogió información sobre las experiencias participativas llevadas a cabo en los municipios andaluces. Para ello se decidió elaborar un cuestionario que incluía casi cuarenta preguntas acerca del coste, diseño, ejecución, dinámicas y resultados de las experiencias; además de preguntas referidas a la política de participación del municipio (existencia de reglamento, de un plan de participación, concejalía, personal, etc.). La encuesta se dirigió a los responsables de participación de los municipios, de manera que tenemos respuestas de políticos, técnicos especializados en temas de participación y, en algunos casos, de otro personal de la Administración local.

Este procedimiento, aunque no sea el más extendido en el campo de la evaluación de los procesos participativos, tiene notables antecedentes, como las encuestas realizadas en Inglaterra en los años 1997 y 2001 (DETR, 1998; Birch, 2002), la que la Federación Española de Municipios y provincias realizó a nivel español en 2001 (FEMP, 2002); las llevadas a cabo por Ajángiz y Blas (2008) en el País vasco y Navarra en torno a 2005 y otra con carácter longitudinal que la Fundación Pi i Sunyer ha realizado en 2008 y 2010 en Cataluña (Fundació Pi i Sunyer, 2009)³. Se trata, por tanto, de un sistema aceptado para obtener información relativamente fiable sobre la elaboración de políticas públicas.

El hecho de que las personas que respondieron la encuesta sean principalmente técnicos de ayuntamiento con implicación y conocimiento de los procesos reduce el error de medida debido a las dificultades en la comprensión del cuestionario. Sin embargo, su vinculación con las experiencias puede introducir el sesgo de la deseabilidad social: en algunos casos los diagnósticos pudieran ser demasiado optimistas. En este sentido, detectamos que algunas de las preguntas arrojaban poca variabilidad y medias muy altas cuando se preguntaba directamente por la evaluación de los procesos, por lo que algunos de estos resultados —sobre todo los derivados de preguntas más subjetivas— deben ser tomados

3. Otros ejemplos de este diseño de investigación cuyas evidencias están dando lugar a multitud de publicaciones académicas: Fiscal Austerity and Urban Innovation Project (por ejemplo, Clark y Navarro, 2007), The UDITE Leadership Study (por ejemplo, Mouritzen y Svava, 2002), Local Political Leadership in European Cities (por ejemplo, Bäck, Heinelt y Magnier, 2006) o los estudios sobre modalidades de prestación de servicios del ICMA (por ejemplo, Stein, 1990).

con cautela. Este es el caso de los indicadores de resultados, que idealmente deberían ser variables objetivas fruto de la evaluación de las experiencias, pero que en esta investigación recogerán únicamente las apreciaciones de los respondientes.

La segunda fuente de “ruido” está muy relacionada con esto, y es que el receptor de la encuesta puede rellenar el cuestionario únicamente para la mejor experiencia del municipio, lo que produciría una base de datos formada únicamente por procesos exitosos con poca variabilidad y escasas ventajas frente a los estudios de caso antes mencionados. Para minimizar este problema, pedimos a los respondientes que rellenaran el cuestionario para dos experiencias participativas por municipio. Casi un tercio de los municipios que aceptaron entrar en el estudio accedieron a responder a nuestras preguntas para una segunda experiencia, con lo que garantizamos que la base de datos no está únicamente constituida por “buques insignia”. Incluso teniendo en cuenta el sesgo de deseabilidad social recién mencionado, los datos resultantes serían más ajustados a la realidad del municipio que los obtenidos por “minería de datos” en Internet, un proceso que suele devolver principalmente los mejores casos (Galais *et al.*, 2012).

Puesto que el principal objetivo de la investigación es explicar la calidad de estas experiencias a partir de las características del contexto en que surgen, se decidió elegir los casos en función de los municipios. Para ello, se seleccionó una muestra de 400 municipios (más de la mitad de los existentes en Andalucía) a partir de una doble estratificación por provincia y tamaño de hábitat. Durante el otoño de 2009, se envió a las direcciones electrónicas de estos ayuntamientos un *link* a una encuesta *on-line*: 120 ayuntamientos respondieron, lo que supone una tasa de respuesta del 30%, muy aceptable para encuestas electrónicas. Sin embargo, la propensión a responder es superior en municipios grandes y para algunas provincias. Somos conscientes de que nuestra muestra infrarrepresenta a los municipios más pequeños, aunque también sabemos que precisamente en los hábitats de menor tamaño es donde menos experiencias de este tipo se llevan a cabo (Navarro, 2002). Podemos concluir, por tanto, que pese a no tratarse de un censo exhaustivo, las experiencias resultantes son razonablemente representativas de la realidad andaluza en cuanto a la provincia y el tamaño del hábitat donde se desarrollan⁴.

Por otra parte, este sesgo sería más problemático si nuestra intención fuera describir o inferir ciertos aspectos de la calidad participativa a una población de experiencias —de tamaño desconocido, por otra parte—. El objetivo de explicar las fuentes de esta variabilidad no tiene por qué estar en entredicho mientras exista suficiente variación en cuanto a los municipios y las experiencias. Asimismo, asumimos que el sesgo de subjetividad introducido por los informantes se distribuye de manera similar para todos los municipios y que, pese a este, podemos estimar el impacto de las características de los municipios sobre los indicadores de calidad de las experiencias. En todo caso, conviene tener en cuenta estas limitaciones al interpretar con la correspondiente cautela ciertos resultados —por ejemplo, coeficientes no significativos que en realidad ocultan

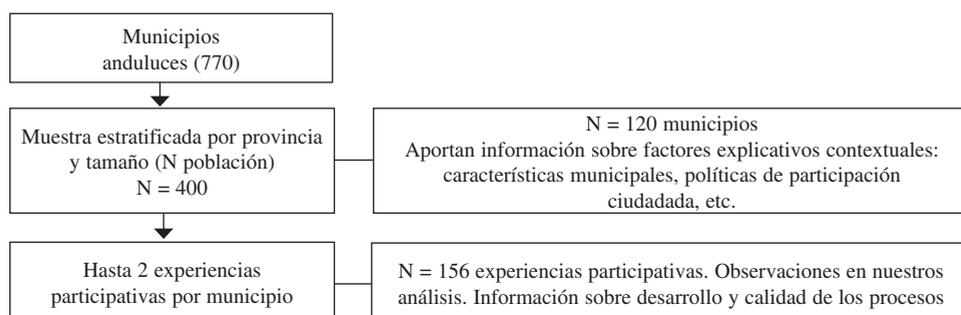
4. El lector puede encontrar más detalles sobre la muestra de 120 municipios en el anexo.

una insuficiencia de casos en alguna categoría y falta de poder estadístico para comprobar una determinada hipótesis—.

Tras la recogida de datos, se eliminaron aquellos casos que no implicaban decisión sobre un asunto de interés público o una iniciativa, servicio o política pública⁵. Puesto que 30 municipios aportaron más de una experiencia, el número total de experiencias a analizar es de 156 (ver gráfico 1).

GRÁFICO 1.

DISEÑO DE INVESTIGACIÓN: LA SELECCIÓN DE LAS EXPERIENCIAS PARTICIPATIVAS COMO UNIDADES DE OBSERVACIÓN



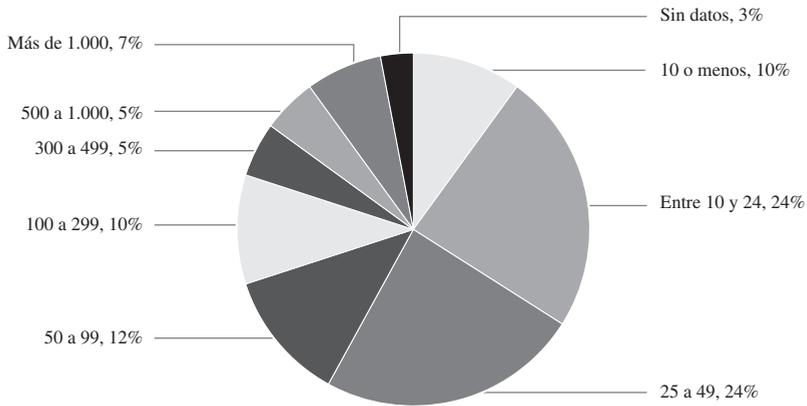
Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

Pasemos ahora a la operacionalización de las principales variables relativas a la calidad. De acuerdo a los argumentos mencionados en el segundo apartado, hemos elegido dos indicadores distintos de inclusividad: el número de participantes y el número de distintos agentes de la sociedad civil que tomaron parte en la experiencia. Proponemos elegir entre uno u otro en función de si las experiencias nacen con vocación de ser multitudinarias o pretenden centrarse en la representación de las opiniones de la ciudadanía y el debate entre diferentes posturas, información que recoge nuestra encuesta. En este aspecto, la mayoría de experiencias han sido modestas. En un 58% de ellas participaron menos de 50 personas, y solo en un 7,1% del total los participantes superaron las 1.000 personas (ver gráfico 2)⁶. Por otro lado, de los 10 tipos de agentes de la sociedad civil propuestos, los que encontramos más frecuentemente son asociaciones vecinales, culturales, de bienestar y empresariales (ver gráfico 3). El número de agentes participantes se tendrá en cuenta para obtener un indicador numérico de inclusión, como se indica más adelante en el texto.

5. Para esto, el equipo de investigación consideró la denominación y breve descripción que los informantes dieron sobre las experiencias.

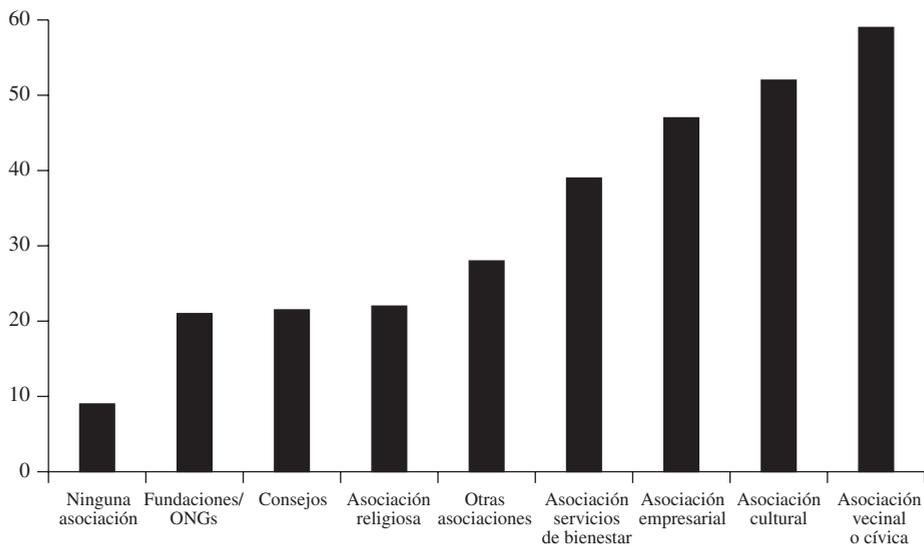
6. En este punto dudamos sobre si recoger el número absoluto de participantes o la proporción de población del municipio que tomó parte en la experiencia. Nos decidimos por lo primero por no renunciar al tamaño del hábitat como variable explicativa de la calidad de los procesos. En efecto, esta variable se correlaciona en gran medida con la proporción de ciudadanos participantes y la inclusión de ambas supondría la presencia de colinealidad en nuestros modelos explicativos.

GRÁFICO 2.
NÚMERO DE PARTICIPANTES



Nota: porcentajes sobre el total (N=156).
Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

GRÁFICO 3.
PROCESOS DE CONVOCATORIA A GRUPOS: TIPOS DE GRUPOS PARTICIPANTES



Nota: porcentajes sobre el total (N=156).
Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

En lo que respecta a la deliberación, se ha considerado la información dada a los participantes y la forma en que se procuró incentivar la discusión sobre esta. Así, se preguntó sobre el acceso y la calidad de la información (esto es, por la existencia de diferentes vías para facilitar información a los participantes) y si la misma fue suministrada por expertos externos. También se preguntó cuántas de las metodologías deliberativas propuestas en el cuestionario, un total de siete, se usaron durante el proceso participativo: grupos de discusión, talleres participativos, plenos o asambleas, jurados ciudadanos, diagnóstico participativa, tormenta de ideas y metodologías tipo investigación-acción-participación. Como se observa en la tabla 1 y el gráfico 4, en la mayoría de las experiencias se facilitó información (87,2%), aunque en muchas de ellas

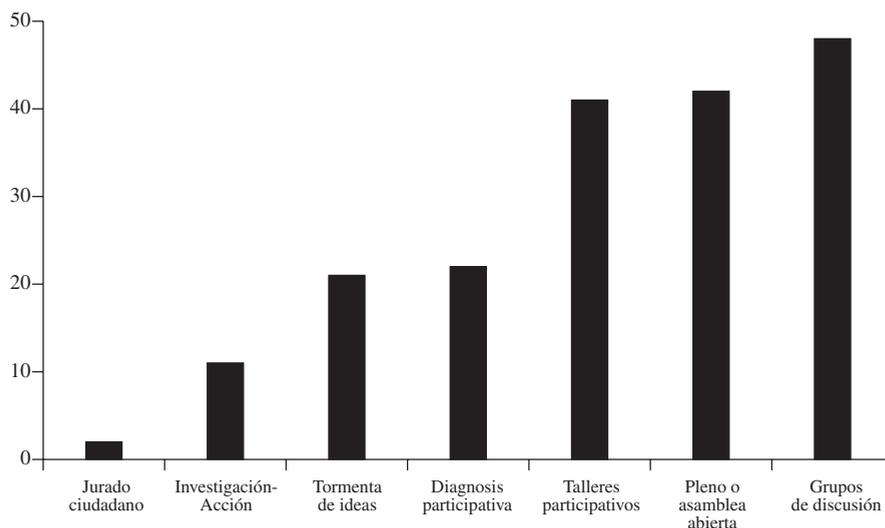
TABLA I.
INDICADORES DE INFORMACIÓN

	%
Se facilitó información	87,2
Tipo: dossier técnico personalizado	28,8
Tipo: sesión/es previas de información	32,1
Tipo: pequeña introducción antes del proceso	38,5
Tipo: dossier técnico de libre consulta	14,1
Agente: expertos externos	16,7

Nota: porcentajes sobre el total (n=156).

Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

GRÁFICO 4.
METODOLOGÍAS PARTICIPATIVAS UTILIZADAS



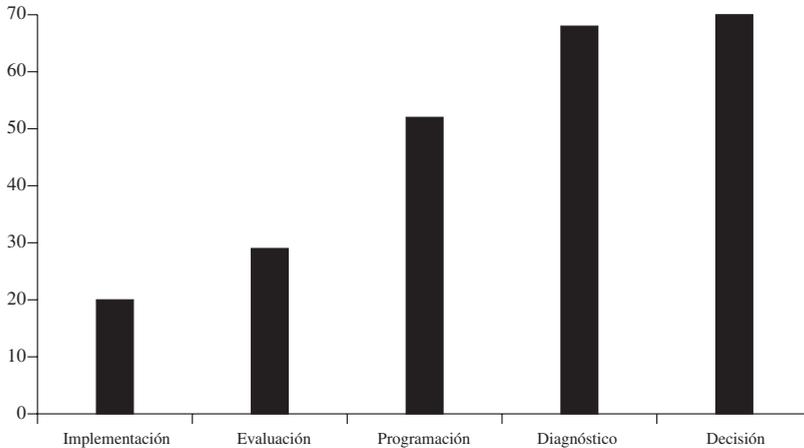
Nota: porcentajes sobre el total (n=156).

Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

(38,5%) esta fue muy somera, y en un 14,1% los organizadores se limitaron a ofrecer la posibilidad de consultar un *dossier* técnico que no distribuyeron de manera personalizada⁷.

GRÁFICO 5.

LA PARTICIPACIÓN EN DIFERENTES MOMENTOS DEL PROCESO DE POLÍTICAS PÚBLICAS



Nota: porcentajes sobre el total (n=156).

Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

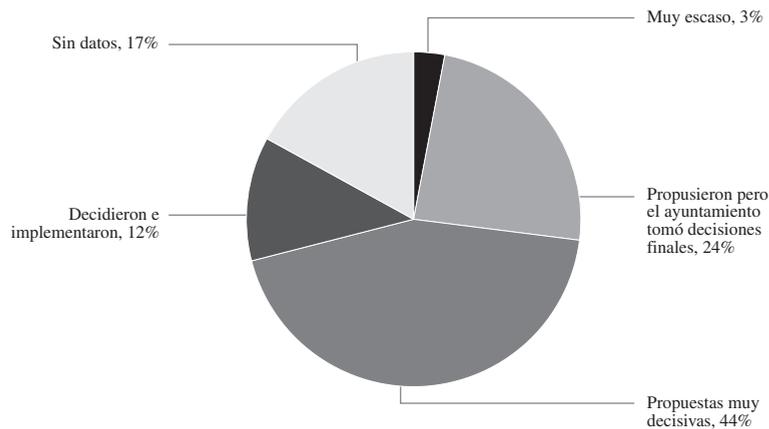
Para obtener el indicador de influencia se preguntó por tres cuestiones: si las propuestas ciudadanas se incluyeron en la agenda pública, si se realizó devolución de los procesos (informar a la ciudadanía sobre si se habían incluido sus propuestas en la decisión final) y en cuántas fases de la política pública se permitió la participación ciudadana, de entre las cinco posibles: diagnóstico, programación, decisión, implementación y evaluación. El gráfico 5 evidencia que un 70% de las experiencias han implicado a los ciudadanos en la fase de decisión, y el gráfico 6 que un 70% de las experiencias han implicado a los ciudadanos en la fase de decisión, la más abierta a la participación seguida por la de diagnóstico. A partir de esta información se ha calculado el número de fases en las que se aplicaron procesos participativos sobre un total de 5 para contar con un indicador numérico de influencia. El gráfico 6 presenta información relativa al grado de influencia de la práctica participativa, reflejando que en un 44% de los

7. Las variables relativas al tipo de información y a los agentes que la suministraron no son excluyentes. Una experiencia puede haber facilitado un *dossier* técnico personalizado y también un *dossier* de libre consulta. El indicador cuantitativo calculado a partir de esta información toma valores entre 0 y 3 dependiendo del número de fuentes de información de calidad, entendiéndose que son especialmente “buenas” aquellas que rebajan el coste de información para el participante, esto es: la facilitación de un *dossier* personalizado, la exposición por parte de expertos externos y la celebración de jornadas informativas previas al proceso. Así, el valor 0 identifica a las experiencias sin ningún tipo de información o con únicamente un *dossier* de libre consulta, el valor 1 se adjudicó a las experiencias con una única fuente informativa de calidad, el valor 2 a aquellas que presentaban 2 criterios de calidad y el valor 3 a las que reunían los 3. La media de este indicador es de 1,1, aunque más adelante se estandarizará (ver tabla 3).

casos las experiencias fueron descritas como muy decisivas. Esta pregunta ha sido convertida en un indicador que presenta el valor 0 cuando los técnicos no han respondido esta pregunta o reconocen que el proceso no ha sido decisivo y valores entre 1 y 4 según el grado de poder decisorio de los ciudadanos, siendo el máximo la participación en la implementación de las decisiones. Finalmente, el gráfico 7 evidencia que un 88% de las experiencias realizaron devolución del proceso. Con esta pregunta se ha construido un indicador de devolución que toma tres valores: 0 si no se ha comunicado el resultado de la experiencia a la ciudadanía, 1 si se publicó por distintos medios y 2 si se realizaron sesiones informativas.

GRÁFICO 6.

GRADO DE ADOPCIÓN DE LAS PROPUESTAS REALIZADAS

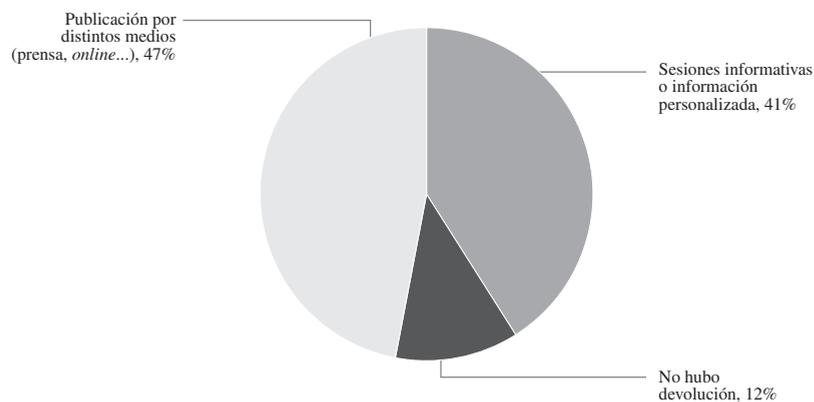


Nota: porcentajes sobre el total (n=156).

Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

GRÁFICO 7.

EXISTENCIA Y MODO DE DEVOLUCIÓN DE LOS PROCESOS



Nota: porcentajes sobre el total (n=156).

Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

En relación con los resultados, se ha tenido en cuenta cuatro cuestiones: si el proceso sirvió para incluir nuevos puntos de vista que no eran conocidos por los responsables políticos, si tras el proceso mejoraron los servicios públicos, las relaciones entre la Administración y las asociaciones, o las relaciones con la ciudadanía en general. Para cada uno de estos aspectos, los respondientes debían dar una puntuación entre 0 y 10. Las respuestas apuntan a resultados moderados o positivos, con medias cercanas a 7 puntos (ver tabla 2). Estos promedios sugieren que el sesgo de deseabilidad social no es tan fuerte como cabría esperar y que los respondientes no se han dejado llevar por el entusiasmo al evaluar los procesos participativos realizados en sus municipios.

TABLA 2.

MEDIAS DE LOS INDICADORES SOBRE LOS RESULTADOS DE LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS

El proceso sirvió para incluir puntos de vista nuevos para los responsables municipales	6,7
El proceso contribuyó a mejorar los servicios municipales	6,8
El proceso mejoró las relaciones entre la Administración y las asociaciones	7,0
El proceso mejoró las relaciones entre la Administración y la ciudadanía	7,2

Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

Con el ánimo de obtener una visión conjunta de la calidad de los procesos participativos, así como simplificar el análisis multivariante, los indicadores que hemos ido presentando se han agrupado en las cinco dimensiones de calidad antes mencionadas. Así, cada dimensión ha sido medida a través de un indicador sintético elaborado como sumatorio de los indicadores concretos propuestos hasta ahora, previa recodificación a un rango entre 0 y 1 para permitir su comparabilidad⁸. El significado y codificación de cada uno de estos indicadores sintéticos se detalla en la tabla 3:

1. *Indicador de inclusividad.* Toma el valor de la variable “número de participantes” si la convocatoria ha sido totalmente abierta, y el valor de “número de agentes de la sociedad civil” si la convocatoria ha sido restringida total o parcialmente, por ejemplo, dirigida únicamente al mundo asociativo. En ambos casos, los valores 0 y 1 representan los valores más bajo y más alto de sus respectivas escalas.
2. *Indicador de deliberación.* Suma del número de métodos deliberativos usados y de la calidad de la información suministrada a los participantes.
3. *Indicador de influencia.* Suma de tres indicadores: número de fases de la política pública en las que se ha intervenido, la existencia de procesos de devolución y el grado en que se tomaron en cuenta las decisiones.

8. Las pruebas de fiabilidad muestran valores de moderados a altos (alfas de Cronbach desde 0,65 a 0,71).

4. *Indicador de resultados sobre políticas*: sumatorio de los indicadores que dan cuenta del grado en que se incorporaron nuevas visiones y en el que se mejoraron los servicios públicos.
5. *Indicador de resultados sobre la relación con la ciudadanía*: sumatorio de los indicadores que miden el grado en que mejoraron las relaciones Administración-ciudadanía y las relaciones entre Administración-asociaciones.

TABLA 3.

INDICADORES DE CALIDAD DE LAS EXPERIENCIAS PARTICIPATIVAS

Aspecto	Dimensiones	Indicadores	Media (0,1)	Media indicador sintético (0,1)	n
Procesos	Inclusividad (1)	Inclusividad: procesos abiertos	,45		
		Inclusividad: procesos a grupos	,35	,43	156
	Deliberación	Calidad información	,37		
		Métodos deliberativos usados	,28	,33	156
	Influencia	Fases en las que se participa	,49		
		Grado adopción decisiones	,63		
Proceso de devolución		,64	,60	141	
Resultados	Políticas	Inclusión nuevos puntos de vista	,67		
		Mejora servicios municipales	,68	,68	148
	Relaciones con sociedad civil	Mejora relaciones con asociaciones	,70		
		Mejora relaciones con ciudadanía	,72	,71	148

Nota: todos los indicadores sintéticos se han elaborado como sumatorio de los indicadores incluidos en cada dimensión, previamente estandarizados a escalas (0,1).

Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

Evidentemente, nuestra propuesta es una primera aproximación a la medición de la calidad de los procesos participativos en el ámbito local desde una perspectiva sistemática y comparativa. Esto hace que perdamos detalles concretos de cada experiencia en aras de la comparabilidad, aunque a la vez podemos considerar un número relativamente elevado de experiencias y un conjunto de municipios que representan las principales diferencias contextuales existentes en los municipios de Andalucía. Por lo que respecta a estas últimas, se ha tenido en cuenta la renta familiar disponible, recogida en el *Informe socioeconómico* de La Caixa (2003), la población residente, el partido en el gobierno el año en que se implementó la práctica participativa y las tasas de participación en las elecciones municipales (2003 y 2007), considerando que estas últimas aproximan la predisposición de la ciudadanía a participar en política, en la línea de explicaciones al éxito de la participación política basadas en el capital social. En cuanto a las características institucionales y de recursos se consideran la existencia de una concejalía de participación ciudadana y de planes o programas locales de participación. También

tenemos en cuenta si cada experiencia se inspiraba en otra ya realizada y si contaban con financiación externa o con una consultoría de apoyo.

LA CALIDAD DE LAS EXPERIENCIAS Y LA INFLUENCIA DEL CONTEXTO: ANÁLISIS MULTIVARIANTE Y DISCUSIÓN

La tabla 4 presenta los resultados de las estimaciones mediante regresiones lineales de mínimos cuadrados de los distintos indicadores de calidad a partir de las variables contextuales propuestas. Las mismas aparecen agrupadas en dos bloques: características socioeconómicas y políticas del municipio y variables relativas a recursos institucionales para la participación.

En general, el contexto socioeconómico y político local ejerce una influencia limitada. El nivel económico de los municipios o el tamaño del hábitat, por ejemplo, no demuestran tener capacidad explicativa sobre ninguno de estos indicadores. Curiosamente, el número de habitantes de un municipio no guarda relación con la cantidad de personas o actores de la sociedad civil que las experiencias locales abarcan. Tampoco la riqueza del municipio parece tener impacto sobre dimensiones en apariencia más costosas, como la deliberación.

Sin embargo, es destacable el impacto que tienen los niveles de participación en las elecciones locales y el partido gobernante en el momento de la experiencia. Por ejemplo, las experiencias resultan ser algo más inclusivas en los municipios gobernados por el PA —aunque este dato no quede reflejado en la tabla 4—. Además, los procesos participativos en los municipios andaluces son algo más deliberativos en los municipios gobernados por IU y en aquellos que tienen menor tasa de participación electoral en las elecciones locales. Esto último puede significar que en aquellos municipios donde existe menos participación electoral se diseñan procesos más cuidados en cuanto a la posibilidad de que quienes se acerquen a ellos puedan expresar e intercambiar sus opiniones. Alternativamente, también podría significar que los procesos que ponen el énfasis en la calidad del debate entre unos pocos participantes surgen donde otros procesos más extensivos —esto es, con una convocatoria amplia, no restringida a un sector concreto de la sociedad civil— probablemente no atraerían a suficientes personas por la falta de cultura participativa en el municipio.

Las variables que miden el efecto del contexto institucional y de recursos importan más que las anteriores, en tanto que sus efectos son significativos en al menos un modelo explicativo. La única excepción es el hecho de contar o no con una concejalía de participación, un recurso institucional que no parece indispensable para ninguno de estos criterios de calidad. Así, la existencia de financiación externa y la inspiración en otras experiencias afectan positivamente a la deliberación; de lo que podemos intuir que la deliberación es uno de esos estándares de buena gobernanza que se imitan, pero cuya implementación puede resultar cara y requiere de recursos que pueden exceder los de un ayuntamiento. Por otra parte, y teniendo en cuenta los resultados obtenidos para la renta familiar disponible, estos recursos pueden obtenerse mediante ayudas a procesos participativos procedentes de otras administraciones, como la autonómica o la europea.

TABLA 4.
ESTIMACIÓN DE LOS INDICADORES DE CALIDAD. REGRESIONES OLS

	Procesos						Resultados			
	Inclusividad		Deliberación		Influencia		Resultados sobre políticas		Resultados sobre relaciones con ciudadanos	
	B	Error típ.	B	Error típ.	B	Error típ.	B	Error típ.	B	Error típ.
(Constante)	,212	,329	-,84***	,22	,59**	,27	,718***	,27	,75***	,245
Contexto: características socioeconómicas y políticas										
Población residente ¹	,007	,025	,006	,017	-,018	,022	-,021	,021	,004	,019
Nivel económico 2003 ²	,034	,029	,000	,019	,027	,027	,009	,024	-,008	,022
Tasas de participación 2003	,000	,003	-,005**	,002	,000	,003	,000	,003	,000	,002
Tasas de participación 2007	,000	,002	-,004**	,001	-,002	,002	,000	,002	,000	,001
Partido en el gobierno: IU3	,045	,056	,076**	,037	,099	,134	,026	,046	-,008	,041
Contexto: instituciones y recursos										
Existe una concejalía de participación	,038	,052	,028	,035	,010	,047	,046	,042	-,030	,039
Existe un plan coordinador de la participación	,088**	,048	,022	,032	,090**	,042	,073*	,039	,092**	,036
¿Se inspiraba esta experiencia en otra?	,067	,048	,081**	,032	,125***	,042	-,004	,040	-,021	,037
Financiación externa	,012	,051	,060*	,034	-,004	,044	,017	,042	,018	,038
Consultoría de apoyo	,0115*	,051	-,030	,034	-,02	,046	-,017	,041	-,096**	,038
R2	,138		,266		,142		,102		,139	
N	154		54		139		146		145	

*p <0.1 ; **p<0.05; ***p<0.01.

Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

La inspiración en una experiencia previa también resulta relevante para comprender el grado de influencia real de los participantes. El conocimiento previo de otros procesos

9. Indicador con 5 categorías. Mínimo: 1 = menos de 5.000 habitantes. Máximo: 5= más de 50.000 habitantes.
10. Renta familiar disponible (según informe Caixa 2003).
11. Categoría de referencia: PSOE. No se representan (pero se han estimado) los coeficientes para PP, Independientes y PA. En este último caso, el coeficiente para la inclusividad es 0,315*.

participativos sería aprovechado para mejorar la forma en que se aplica el proceso, lo que llama la atención sobre la importancia del intercambio y aprendizaje intermunicipal en cuanto a la puesta en marcha de experiencias participativas. También sobre el tipo de “buenas prácticas” que se contagian de un ayuntamiento a otro.

Por último, el contar con el apoyo de una consultoría externa parecería tener efectos contradictorios, positivos en la inclusividad pero negativos en los indicadores de relación con la ciudadanía. Lo primero podría significar que estos agentes permiten lograr un conjunto de participantes más rico y/o mayor movilización (contar con un agente externo suele implicar la disposición de más recursos también para movilizar participantes potenciales), logrando localizar e implicar representantes con visiones dispares. Puede ser también que el fuerte de las consultorías sea diseñar eficientes campañas de difusión de las experiencias más extensivas —tipo referéndums o plenos—, algo que también parece sugerir el coeficiente negativo (aunque no significativo) que relaciona las consultorías y los procesos deliberativos. Sin embargo, su presencia en los procesos no garantizaría una mejora en las relaciones de determinados sectores civiles con la Administración local.

SOBRE LA MULTIDIMENSIONALIDAD DE LA CALIDAD DE LAS EXPERIENCIAS PARTICIPATIVAS Y SU EXPLICACIÓN

Tal y como señalábamos al inicio de este trabajo, tanto la perspectiva centrada en un análisis extensivo de experiencias a través de informantes, como el diseño de los indicadores propuestos son susceptibles de discusión y mejora, aunque en general el presente trabajo supone un avance en la literatura sobre experiencias participativas en nuestro país al proponer un conjunto de ideas y estrategias de análisis para profundizar en el análisis comparativo de este fenómeno. Como hemos visto, la producción académica a este respecto se centra en el estudio de casos que destacan por su calidad, lo que impide analizar cuáles son los factores que llevan a su éxito o generalizar alguna conclusión al resto de ejemplos de mecanismos participativos.

De lo expuesto en estas páginas cabe señalar algunas cuestiones sobre la calidad de las experiencias participativas y su análisis comparativo. En primer lugar, que esta constituye un fenómeno multidimensional. Tomando como marco la literatura sobre la calidad de los procesos participativos, hemos tratado de proponer dimensiones e indicadores concretos al respecto. No se trata de una propuesta cerrada, las dimensiones e indicadores de calidad pueden mejorarse, otras hipótesis o factores contextuales deben desarrollarse y, sin duda, su aplicación a otros contextos municipales permitirá contrastar su valía. En este sentido, nuestros análisis evidencian que, efectivamente, la calidad no es un elemento global de las experiencias, sino que procesos y resultados son dos aspectos diferentes, más cuando los descomponemos en dimensiones e indicadores concretos.

Entrando más en detalle sobre los efectos de las características del municipio, nuestros resultados indican que el contexto tiene una importancia relativa, aunque no determinante. Pueden distinguirse dos tipos de efectos que influyen de forma diferente en las dimensiones de calidad delimitadas. Por un lado, el efecto “comunidad local”, que parece tener menos importancia, influyendo únicamente en la dimensión referida a la calidad deliberativa de las experiencias, y cuando se trata de rasgos sociopolíticos en mayor medida que demográficos o socioeconómicos.

Así, una escasa participación en las elecciones locales se relaciona con procesos más deliberativos. Sin embargo, no podemos avanzar si esto se debe a una apuesta de los diseñadores de las experiencias por atraer a una minoría implicada en política a estos procesos, previendo que un llamamiento más amplio fracasaría, o a un intento por implementar “mejores” procesos precisamente en municipios más apáticos, con el ánimo de movilizar y comprometer a la población. La relación hallada entre municipios gobernados por IU y experiencias más deliberativas —además de confirmar las sospechas de Della Porta y Reiter (2009) sobre el énfasis en la calidad de los procesos por parte de los partidos de izquierdas— parece sugerir lo segundo. Al menos algunas experiencias participativas caracterizadas por el énfasis en la deliberación podrían surgir con el ánimo de fomentar competencias cívicas entre la ciudadanía más apática, lo que es coherente con una visión pedagógica de la participación habitual entre la izquierda más postmaterialista.

Por otro lado, se ha detectado un efecto positivo de la “política de participación”, que influye en todas las dimensiones de la calidad de las experiencias participativas. Es decir, la existencia de cobertura institucional en el propio ayuntamiento (planes de participación) o de apoyos externos suele redundar en una mayor calidad de las experiencias. Una lectura positiva de estos resultados es que resulta posible realizar experiencias interesantes en municipios grandes o pequeños, ricos o pobres, más o menos participativos y más o menos de izquierdas. Más que los determinantes sociodemográficos, importa el marco institucional y los recursos con que nacen las experiencias participativas.

Los patrones hallados en este sentido no son demasiado diferentes con respecto a los indicadores de procesos y a los de resultados. Con la excepción de la deliberación, tal vez la dimensión relativa a la calidad más distinta del resto, nuestros resultados sugieren que municipios de todas las tallas y niveles de desarrollo económico pueden aspirar a elevados niveles de inclusividad, influencia, impacto sobre las políticas y mejora de las relaciones con los ciudadanos, siempre que cuenten con el apoyo institucional y recursos necesarios. Esto podría indicar que algunas de estas dimensiones no son completamente independientes. Incluso sugiere que la perspectiva normativa de análisis de los procesos participativos no está del todo errada al considerar que la calidad del proceso implica posiblemente también calidad en sus resultados.

Nuestros análisis apuntan a la necesidad de seguir indagando tanto sobre la relación entre las distintas dimensiones de calidad como en los factores explicativos concretos para

las mismas. En cualquier caso, nuestra intención ha sido mostrar cómo podría avanzarse en el desarrollo de una perspectiva analítica, recogiendo propuestas normativas y de la perspectiva de diagnóstico respecto a la evaluación y análisis de la calidad de las experiencias participativas. En nuestra opinión, esto resulta crucial para identificar dimensiones, indicadores e hipótesis que permitan mejorar e innovar en materia de democracia local.

Tal y como señalábamos al inicio de este estudio, la calidad de los procesos o experiencias participativas suele considerarse un fenómeno multidimensional. Hemos podido constatar que los niveles de dicha calidad varían entre dimensiones, y que las mismas se relacionan de forma diferente con distintos aspectos del contexto en los que se desarrollan, así como que no podemos descartar dinámicas de interdependencia entre ellas. Las futuras investigaciones que abunden en la calidad de los procesos participativos deberían esforzarse por hallar indicadores objetivos de evaluación de los resultados —y reflexionar, en general, sobre la mejor manera de recoger este tipo de datos— y establecer pautas de relación entre estos últimos y el diseño de las experiencias participativas. Finalmente, también sería conveniente investigar en qué medida los mecanismos de participación introducen beneficios intrínsecos en las políticas públicas que los procesos cerrados a la ciudadanía no conllevan.

ANEXO.

CARACTERÍSTICAS DE LA MUESTRA DE MUNICIPIOS. DISTRIBUCIÓN DE LA MUESTRA Y ENTREVISTAS OBTENIDAS

Tamaño habitantes	Muestra inicial diseñada (A)	(%)	Muestra obtenida (B)	(%)	Tasa de respuesta (B/A %)
1.000-5.000 h.	176	44	41	34	23
5.000-10.000	73	18,25	25	20	34
10.000-20.000	73	18,25	18	15	25
20.000-50.000	49	12,25	23	20	47
+ 50.000 hab.	29	7,25	13	11	45
TOTAL	400 entrevistas	100	120 entrevistas	100	30

Fuente: Encuesta Experiencias Participativas de Andalucía, 2010.

Referencias

Abelson, J.; Forest, P.-G.; Eyles, J.; Smith, P.; Martin, E. y Gauvin, F.-P. 2003. “Deliberations about deliberative methods: issues in the design and evaluation of public participation processes”, *Social Science and Medicine* 57: 239-251.

- Altman, D.; Pérez-Liñán, A. 2002. "Assessing the Quality of democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries", *Democratization* 9 (2): 85-100.
- Anduiza Perea, E., Maya, S. D. 2005. "Cap a una participació de qualitat". *Àmbits de política i societat* (32), 54-58.
- Arnstein, S. 1969. "A ladder of participation in the USA", *JAIP* (35) 4: 216-224.
- Bäck, H.; Heinelt, H., Magnier, A. (eds.). 2006. *The European Mayor*. Weisbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Beierle, T. C. 1998. *Public participation in Environmental Decisions: An Evaluation Framework Using Social Goals*. Washington, DC: Resources for the Future.
- Beierle, T. C., Konisky, D. M. 2000. "Alues, Conflict, and Trust in participatory Environmental Planning", *Journal of Policy Analysis and Management* 19 (4): 587-602.
- Brody, S. D.; Godschalk, D. R., Burby, R. J. 2003. "Mandating Citizen Participation in Plan Making. Six Strategic Planning Choices", *American Planning Association Journal* 69 (3): 245-264.
- Clark, T. N., Navarro, C. J. 2007. *La Nueva Cultura Política*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Cohen, J., Uphoff, N. 1980. "Participation's place in development: seeking clarity though specificity", *World development* 8: 213-235.
- Colino, C., Del Pino, E. 2006. "Un fantasma recorre Europa: renovación democrática mediante política de promoción de la participación ciudadana en los gobiernos locales (Alemania, Francia, Reino Unido y España)", en Sosa, J. (ed.), *Política pública y participación social*. México: UNAM.
- Conley, A., Moote, M. A. 2003. "Evaluating Collaborative natural Resource management", *Society and natural Resources* 16: 371-386.
- Dahl, R. 2002. *La poliarquía: participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- Della Porta, D., Reiter, H. 2009. *Gli esperimenti di democrazia deliberativa e partecipativa in Toscana*. Istituto Universitario Europeo e Regione Toscana.
- Farinós Dasí, J. 2008. "Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda". *Boletín de la AGEN* 46: 11-32.
- Figueras, Isa T. (coord.). 2003. "Criterios para detectar buenas prácticas locales". Document Pi i Sunyer 25. Barcelona: Fundació Carles Pi I Sunyer d'estudis autonòmics i locals.
- Font, J. (ed.). 2001. *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.
- Font, J., Galais, C. 2011. "The qualities of local participation: The explanatory role of ideology, external support and civil society as organizer", *International Journal of Urban and Regional Research* 35 (5), 932-948.
- Font, J., Ganuza, E., Galais, C., Navarro, C., Hernández, D., Fontcuberta, P. (2010): *Las experiencias participativas en los municipios andaluces*. Córdoba: FCEA.
- Fung, A., Wright, E. O. 2003. *Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance* (vol. 4). Verso Books.

- Galais, C., Font, J., Alarcón, P., Sesma, D. 2012. "Retos metodológicos para el estudio cuantitativo de las experiencias participativas locales. Combinación de métodos y bases de datos", *Revista Internacional de Sociología* 70 (Extra 2): 65-87.
- Irvin, Renée A., Stanbury, J. 2004. "Citizen Participation in Decision Making; Is It Worth the Effort?", *Public Administration Review* 64 (1): 55-65.
- Levine, D. H., Molina, J. E. 2007. "La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada", *América Latina Hoy* 45: 17-46.
- Manin, B. 1987. "On legitimacy and political deliberation", *Political Theory* 15 (3): 338-368.
- Mitchell, B. 2002. *Resource and environmental management*. England: Longman, Pearson Education Limited, Essex
- Muritzen, P. E., Svava, J. H. 2002. *Leadership at the Apex*. Pittsburg: University of Pittsburg Press.
- Natera, A. 2004. "La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular", *Documentos de trabajo: Política y Gestión* (2), 2.
- Navarro, C. J. 2002. *Democracia asociativa y oportunismo político*. Valencia: Tirant o blanch.
- 2010. "Planificación estratégica y participación", en AA. VV., *Metodología de la Planificación Estratégica*. Dirección General Gobierno Local-Junta de Andalucía.
- Parry, G., Moyser, G., Day, N. 1992. *Political participation and democracy in Britain*. Cambridge University Press.
- Pindado, F. 2000. *La Participación ciudadana en la vida de las ciudades*. Barcelona: Ed. Del Serbal.
- Rodríguez, G., Ajangiz, R. 2007. "Descentralización municipal y participación ciudadana: evaluación de una experiencia consolidada", *Revista Española de Ciencia Política*, 17: 181-197.
- Rosener, J. B. 1978. "Citizen participation: Can We Measure its Effectiveness?", *Public Administration Review* 38 (5): 457-463.
- Rowe, G., Frewer, L. 2004. "Evaluating Public-Participation Exercises: A Research Agenda", *Science, Technology and Human Values* 29 (4): 512-556.
- 2005. "A Typology of Public Engagement Mechanisms", *Science, Technology and Human Values* 30 (2): 251-290.
- Stein, R. M. 1990. *Urban Alternatives*. Pittsburg: University of Pittsburg Press.
- Velasco, J. C. 2006. "Deliberación y calidad de la democracia", *Claves de razón práctica* 167: 36-43.
- Walliser, A. 2003. *Participación y Ciudad*. Madrid: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales.
- Webler, T. 1995. "Righth discourse in citizen participation. An evaluative yardstick", en Renn, O., Webler, T., Wiedemann, P. (eds.), *Fairness and competence in citizen participation: Evaluating models for environmental discourse*. Dordrecht: Kluwer Academic.

Presentado para evaluación: 6 de noviembre de 2012

Aceptado para su publicación: 29 de mayo de 2013

CAROLINA GALAIS, Université de Montréal

carolgalais@gmail.com

Doctora en Ciencias Políticas e investigadora en el Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Montréal. Ha tratado distintos temas relacionados con la opinión pública y la cultura y socialización políticas, como el sentimiento del deber de votar y el interés por la política. Ha trabajado igualmente aspectos de la participación política local y las políticas locales de civismo.

CLEMENTE J. NAVARRO, Universidad Pablo de Olavide

cnavyan@upo.es

Catedrático en el Departamento de Sociología de la Universidad Pablo de Olavide, donde dirige el Centro de Sociología y Políticas Locales. Su línea de investigación se centra en la gobernanza, sociología política urbana y políticas locales, y en especial, sobre la política de participación pública. Responsable del Observatorio del Gobierno Local (Fundación Centro de Estudios Andaluces).

PALOMA FONTCUBERTA, Consejo Superior de Investigaciones Científicas

palomafontcuberta@hotmail.com

Socióloga, con veinte años de experiencia en la realización de estudios sociales y encuestas de opinión pública. Ha trabajado en distintos institutos privados (Demoscopia, TNS, Synovate) y para organismos públicos de investigación como el Centro de Ciencias Humanas y Sociales del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). Actualmente forma parte del Gabinete de Estudios Políticos y Electorales del Ministerio del Interior.

La desigualdad en el sistema electoral español y el premio a la localización del voto¹

Inequality in the spanish electoral system and the geographical electoral bonus

Alberto Penadés

Universidad de Salamanca

Salvador Santiuste

Universidad de Salamanca

Resumen

El sistema electoral español es lo bastante heterogéneo como para que la desigualdad entre sus partes sea relevante en el estudio de sus consecuencias políticas. Proponemos la distinción de tres subsistemas electorales y comprobamos que tienen efectos distintos para el sistema de partidos, en términos de fragmentación y proporcionalidad. Además, la desigualdad en el tamaño de las circunscripciones induce premios de mayoría diferenciados, mientras que la desigualdad en el prorrateo de escaños induce premios de sobrerrepresentación también diferenciados. Ambos factores se acumulan en el premio de localización de los votos que se traduce en un sesgo partidista conservador.

Palabras clave: sesgo partidista, sesgo mayoritario, prorrateo de escaños, representación proporcional, elecciones en España.

Abstract

The variance in electoral magnitude and in district malapportionment is relevant to understand the political consequences of the spanish electoral system. This paper proposes a threefold classification of districts into subsystems and validates it by its diverging results in fractionalization and proportionality. The inequality of electoral magnitudes places a special overrepresentation bonus on certain parties; and the same happens with malapportionment. Both things accumulate into a geographical electoral price which results in a conservative bias.

Keywords: partisan bias, majority bias, malapportionment, proportional representation, spanish elections.

1. Los autores agradecen a los dos evaluadores anónimos de la RECP sus comentarios y valiosas sugerencias.

INTRODUCCIÓN

La competición electoral en España no tiene lugar en condiciones iguales en todas las circunscripciones, y los votos no cuentan todos lo mismo. La variabilidad de la magnitud electoral de los distritos tiene consecuencias para el sistema de partidos. Además, el sistema electoral emplea un método de prorrateo de escaños entre las circunscripciones que introduce otra dimensión de desigualdad: la representación de los ciudadanos. Este artículo propone reducir la complejidad dividiendo las circunscripciones en tres categorías fundamentales y mostrando sus efectos diferenciados. Ambas dimensiones de variación se encuentran correlacionadas entre sí y, a su vez, con el “voto conservador”, entendiendo este término de forma general como voto a partidos nacionales de centro-derecha, lo que produce un característico sesgo partidista en los resultados electorales.

Este estudio es una investigación del “efecto de varianza”, en el sentido de Monroe y Rose (2002), pero solamente del efecto mecánico de la varianza. Dejamos como cuestión aparte las “consecuencias no imaginadas” que la varianza de la magnitud electoral puede tener en el voto estratégico y en la manifestación electoral de preferencias minoritarias (Lago, 2005; Lago y Montero, 2005). En cambio, se investigan dos efectos mecánicos, y la acumulación de los mismos: no solo la desigual magnitud electoral sino también el desigual prorrateo de escaños².

La sección segunda expone cómo la heterogeneidad interna del sistema electoral permite diferenciar tres sistemas o “subsistemas” electorales distintos. La sección tercera muestra cómo cada subsistema produce efectos diferentes en cuanto a la proporcionalidad y la fragmentación del sistema de partidos. La sección cuarta discute el sesgo mayoritario del sistema, que favorece a los partidos mayores o, entre los menores, a los partidos cuyo voto está concentrado frente a los partidos cuyo voto está disperso. La sección quinta muestra cómo la variación en la magnitud de los subsistemas, así como la distinta tasa de representación de la población de los mismos, producen un premio para ciertas pautas de localización del voto global de los partidos. La sección sexta vincula este premio con un sesgo no neutral: la relativa desventaja del PSOE frente a partidos ideológicamente a la derecha en condiciones comparables.

EL SISTEMA ELECTORAL PARA EL CONGRESO COMO LA SUMA DE TRES SISTEMAS DIFERENCIADOS

El sistema electoral español distribuye los 350 escaños del Congreso entre 52 circunscripciones inmutables (las 50 provincias más las ciudades de Ceuta y Melilla), lo que arroja una magnitud media de 6,7 escaños. A menudo, la magnitud media se interpreta en los

2. Salvo indicación específica, todos los cuadros y gráficos son de elaboración propia. La fuente de los datos es el Ministerio del Interior. Este artículo actualiza y corrige parte de los resultados de Penadés (1999).

estudios comparados como la *magnitud efectiva* del sistema (Taagepera y Shugart, 1989), aunque ya en otros trabajos clásicos (e.g. Cox, 1997) se prefiere la mediana como indicador más robusto del distrito típico en un sistema electoral. La circunscripción mediana en España tiene una magnitud de 5 escaños, y la magnitud más frecuente es la de 4 escaños (9 de los 52 distritos en 2011). En perspectiva comparada, se trata de una magnitud baja, aunque la más alta entre las que se pueden considerar magnitudes pequeñas, que son, con mucho, las más frecuentes (Cox, 1997: 55-56). Carey y Hix (2011) argumentan que los sistemas de magnitud electoral baja se encuentran en el “punto dulce” que permite resultados razonablemente proporcionales sin fomentar excesivamente la fragmentación parlamentaria. Su trabajo toma la magnitud mediana como determinante básico, sin tener en cuenta el efecto de la varianza.

La magnitud de las circunscripciones tiene un recorrido desde 1 a 36 escaños en 2011, y una desviación típica de 6,1, casi del tamaño de la media, lo que indica que es poco informativa como *magnitud efectiva*. La mediana es más representativa de la circunscripción típica, pero no del escaño típico, pues unas cuantas circunscripciones atípicas contienen muchos escaños. La heterogeneidad ha ido creciendo ligeramente, además: la desviación típica de la magnitud electoral fue de 5,8 entre 1977 y 1982 y se mantuvo entre 5,9 y 6 en el periodo 1986-2004. La amplitud del recorrido ha ido creciendo con el distrito mayor, que era de 33 escaños hasta 1989, de 34 hasta el 2000 y de 35 hasta 2008.

La variación que se observa permite agrupar a las circunscripciones en tres categorías: circunscripciones pequeñas (de 1 a 5 escaños), medianas (de 6 a 9 escaños) y grandes (de 10 o más escaños). En 2011 el primer grupo comprende 27 distritos que conjuntamente eligen 99 de los 350 diputados. Su magnitud media es de 3,7 y su mediana es de 4 escaños. El segundo grupo incluye 18 circunscripciones que suman 124 escaños. La magnitud media del grupo es de 6,9 —prácticamente igual a la media del sistema— pero la del mediano es de 7 escaños. El último grupo lo forman los 7 distritos mayores, que sumados eligen 127 diputados, o el 32,9%. Las magnitudes mediana y media de este grupo son 18,1 y 12, respectivamente. Si es cierto que la magnitud es el determinante fundamental del sistema electoral, entonces puede decirse que los diputados al Congreso se dividen en tres tercios, cada uno elegido mediante un subsistema electoral distinto.

Como se aprecia en el cuadro 1, el principal cambio en el sistema electoral a lo largo del tiempo ha consistido en una reducción del número de escaños que se asignan en circunscripciones del tipo pequeño (pasando de 120 a 99) y un correspondiente incremento de los escaños de las circunscripciones medianas (de 118 a 124) y grandes (de 112 a 127). Esto responde a los cambios demográficos que han concentrado mayor población en las provincias que ya estaban más pobladas en 1977.

En otras investigaciones se han propuesto clasificaciones en términos de cuatro tipos de distritos (Montero, Llera y Torcal, 1992) o incluso en cinco tipos (Lago y Lago, 2000; Moreno y Oñate, 2004). La clasificación tripartita (propuesta inicialmente en Penadés 1999) resulta más eficiente a la hora de hacer comparaciones cuantitativas, pues incluye un razonable número de casos en cada categoría. La clasificación se ha validado al aplicarse

con éxito en la investigación de otras variables de respuesta distintas de las que aquí se consideran (ver, en particular, Lago 2005, para el estudio del comportamiento estratégico diferenciado en los tres subsistemas). La clasificación en tres categorías guarda, por último, una adecuada relación con otra variable importante, la desigualdad en la representación de la población.

CUADRO I.

LOS TRES SUBSISTEMAS ELECTORALES EN ESPAÑA

	1977	1979	1982	1986	1989	1993	1996	2000	2004	2008	2011
Magnitud media											
Grandes	18,7	18,7	18,7	19,0	17,6	19,0	19,2	19,2	19,2	18,0	18,1
Medianas	7,4	7,4	7,4	7,5	7,4	7,4	7,4	7,4	7,4	6,9	6,9
Pequeñas	4	4	4	4	4,0	3,9	3,9	3,9	3,8	3,7	3,7
Magnitud mediana											
Grandes	13,5	13,5	13,5	14	12	14	14,5	14,5	14	12	12
Medianas	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
Pequeñas	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Número de escaños											
Grandes	112	112	112	114	123	114	115	115	115	126	127
Medianas	118	118	118	112	104	119	119	119	125	125	124
Pequeñas	120	120	120	124	123	117	116	116	110	99	99
Número de distritos											
Grandes	6	6	6	6	7	6	6	6	6	7	7
Medianas	16	16	16	15	14	16	16	16	17	18	18
Pequeñas	30	30	30	31	31	30	30	30	29	27	27

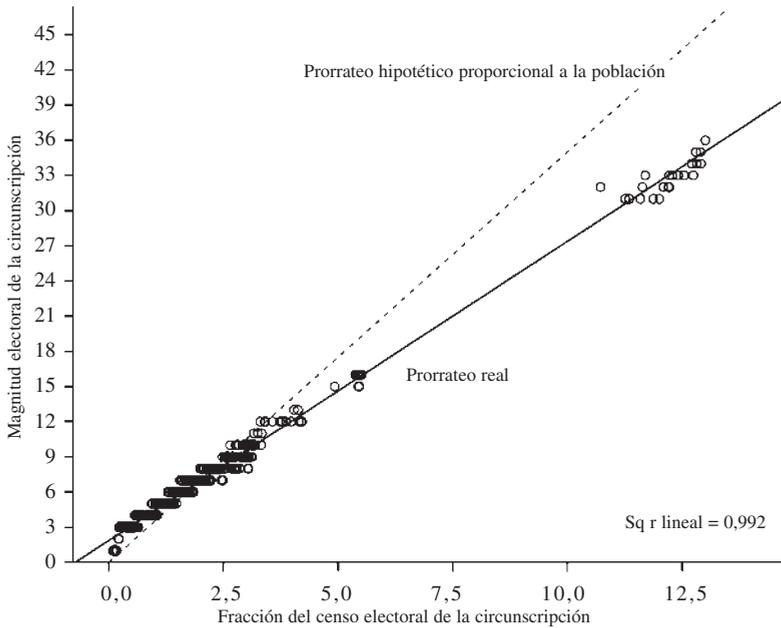
La regla de reparto de escaños entre las provincias combina criterios de representación territorial y de representación inorgánica de la población. Por un lado, se reparten 100 escaños a partes iguales entre las 50 provincias, más uno para Ceuta y otro para Melilla (el 29% de los escaños); por otra parte, se distribuyen 248 escaños (el 71%) entre las provincias (excluidas Ceuta y Melilla) de manera proporcional a la población (mediante cuota simple y restos mayores). Como resultado, casi todas las provincias tienen un mínimo de tres diputados (menos Soria en 2008 y 2011). Dado que el reparto de la población española es muy desigual entre las provincias, lo que se produce es una acusada sobrerrepresentación de las menos pobladas y la infrarrepresentación de las más pobladas.

El gráfico 1 presenta un diagrama de dispersión de las proporciones del censo electoral de cada circunscripción y el número de escaños asignados en las 572 observaciones disponibles (52 distritos en once convocatorias electorales). El gráfico incluye como referencia

una recta hipotética que representa un prorrateo demográfico si a cada distrito le correspondiese el número de escaños proporcional a su censo electoral.

GRÁFICO I.

PRORRATEO DE ESCAÑOS Y DESVIACIÓN DE LA PROPORCIONALIDAD CON RESPECTO A LA POBLACIÓN, 1977-2011

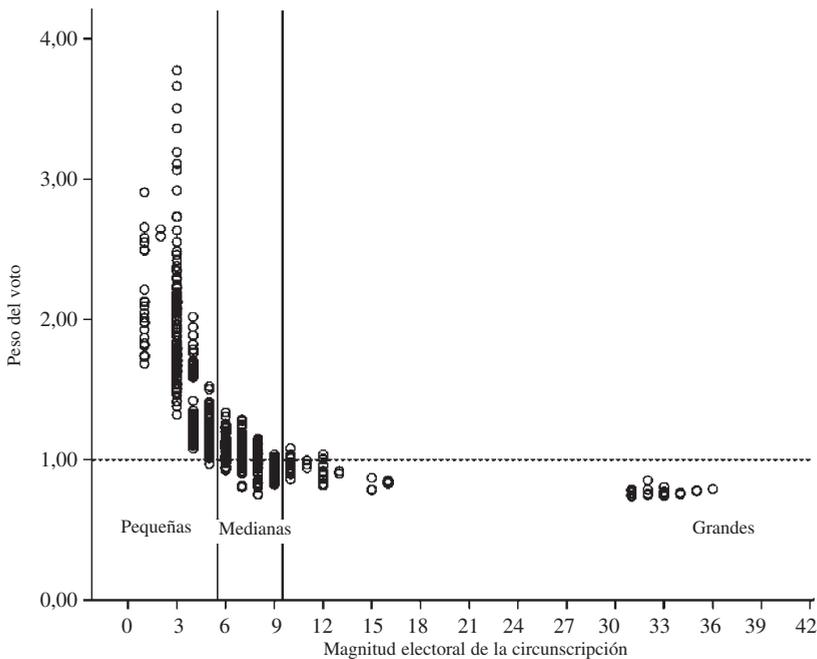


El prorrateo logrado no es arbitrario ni azaroso, impone sistemáticamente un déficit de representación a las provincias más pobladas. Una ecuación que predice con bastante precisión el número de escaños de una circunscripción es $\text{escaños} = 1,9 + 2,5 \times (\text{porcentaje del censo})$, con errores típicos iguales a 0,022 y 0,007, respectivamente. Esto quiere decir que a un distrito en el que resida alrededor del 2% del censo le corresponden, en promedio, siete escaños, con lo que estaría proporcionalmente representado (siete escaños es igual al 2% del parlamento). Las circunscripciones de mayor población están infrarrepresentadas, pues por cada punto porcentual del censo electoral obtienen, en promedio, 2,5 escaños, uno menos de los 3,5 escaños que resultaría del prorrateo proporcional de 350 asientos. Cuanto mayor es la población del distrito, mayor es el déficit de representación. Los distritos con menos del 2% del censo electoral están, en general, sobrerrepresentados, si bien el recorrido de la variable es más estrecho. Una circunscripción en la que vota el 1% del censo tiene, en promedio, un escaño más que lo que sería equitativo. Se trata de un exceso de representación aparentemente pequeño, pero muy notable en relación al número de votantes del distrito.

El gráfico 2 muestra la coincidencia entre distritos de pequeña magnitud y distritos sobrerrepresentados, así como entre distritos grandes e infrarrepresentados. La variable “peso del voto” es la razón entre la fracción del parlamento que se elige en cada distrito y la fracción del censo electoral que realiza la elección. Si el valor es uno, o cercano a la unidad, se cumple el ideal de “un ciudadano, un voto”. Valores menores indican votos que pesan menos que la norma, y valores superiores indican votos que pesan más que la norma (hasta el triple y más).

GRÁFICO 2.

DESIGUALDAD EN EL PESO DEL VOTO Y MAGNITUD ELECTORAL DE LAS CIRCUNSCRIPCIONES, 1977-2011



Como se aprecia en el diagrama, las circunscripciones grandes (de 10 o más escaños) están generalmente infrarrepresentadas. En promedio alcanzan el 87% de la representación proporcional (cuadro 2). Las circunscripciones pequeñas (hasta 5 escaños) están generalmente sobrerrepresentadas, en un 54% como media, aunque con una dispersión de los valores notablemente mayor. Las circunscripciones intermedias se encuentran, en promedio, proporcionalmente representadas.

La descripción precedente del sistema electoral presta atención a los elementos variables que tienen consecuencias políticas importantes que se refieren directamente al sistema de partidos. Esto implica dejar de lado cuestiones como la estructura de las papeletas

electorales (en listas cerradas y bloqueadas), que tiene consecuencias directas para la organización de los partidos pero cuya influencia en el sistema de partidos es más bien indirecta³. Tampoco se consideran las características uniformes, como la fórmula electoral o el umbral legal de exclusión del 3% en las circunscripciones. La fórmula D'Hondt es la menos favorable a las minorías de todas las proporcionales, pero es su combinación con tamaños de distrito pequeños lo que tiene alguna consecuencia. El umbral legal es ficticio en todas las circunscripciones salvo las dos mayores. Un partido con el 3% de los votos tiene *garantizado* un escaño en una circunscripción de 33 diputados o mayor, es decir, solo en Madrid. En circunscripciones de menos escaños la probabilidad existe, pero decrece en relación inversa con la magnitud (Penadés, 2000 y 2007). En un distrito de 16 escaños (Valencia, el tercero mayor), la probabilidad de alcanzar un escaño con el 3% de los votos es distinta de cero solo si hay al menos 20 partidos con ese tamaño mínimo.

CUADRO 2.

TAMAÑO DE LAS CIRCUNSCRIPCIONES Y PESO DEL VOTO, 1977-2011

Circunscripciones	Peso del voto medio	Peso del voto mediano	Magnitud media	Magnitud mediana	N
Pequeñas	1,54	1,32	3,89	4,00	325
Medianas	1,02	1,01	7,31	7,00	178
Grandes	0,87	,85	18,62	13,00	69
Todas			6,73	5,00	572

PROPORCIONALIDAD Y FRAGMENTACIÓN

El cuadro 3 recoge la fragmentación electoral y parlamentaria para el sistema electoral en su conjunto y para los tres subsistemas. La medida más general y habitual de fragmentación es el número efectivo de partidos de Laasko (Laasko y Taagepera, 1979) calculado a partir de las proporciones de voto (NEPE, o número efectivo de partidos electorales) y las proporciones de escaños (NEPP, o número efectivo de partidos parlamentarios)⁴. El cuadro incluye también dos indicadores de bipartidismo (la proporción de votos y escaños acumulada por los dos mayores partidos) y el número de partidos representados en el parlamento.

3. Para una revisión del asunto, véanse Montero y Gunther (1994) y Santamaría (1996). Para una comparación del comportamiento con la papeleta abierta del Senado con el de la papeleta cerrada y bloqueada del Congreso puede verse Lago y Martínez (2007) y Penadés y Urquizu (2007).

4. Las fórmulas son: $NEPE = 1 / \sum v_i^2$; $NEPP = 1 / \sum e_i^2$. Se trata de la inversa de los índices de concentración de votos y escaños, respectivamente. A la diferencia entre *NEPE* y *NEPP* se la conoce como "Reducción Mecánica del Número de Partidos" (Taagepera y Shugart, 1989).

La estructura general de los datos es la esperada: frente a una media de NEPP de 2,17 en las circunscripciones pequeñas, encontramos valores de 2,64 y 3,07 para las circunscripciones medianas y grandes respectivamente. La fragmentación del electorado también es menor, en promedio histórico, en los distritos pequeños (NEPE igual a 3,08) que en los medianos (3,48) y en los grandes (3,66). A lo largo de las once elecciones, los dos mayores partidos recabaron el 79% de los votos y el 93,5% de los escaños en los distritos pequeños, mientras que en los medianos las cifras fueron el 73,5% y el 85,1%, y en los grandes 71,2% y 77,9%. En los distritos pequeños se observa un sistema bipartidista; en los distritos medianos y grandes un multipartidismo moderado.

La fragmentación del sistema de partidos en el conjunto del sistema electoral se sitúa en una franja intermedia entre el bipartidismo y el multipartidismo, con menos de tres partidos efectivos en el congreso (2,62) y tres y medio partidos electorales (3,49). Esto supone una reducción de 0,87: en la traslación de votos a escaños se pierde casi un partido político. Existe una cierta pauta temporal, pues el sistema de partidos se ha ido adaptando a las reglas de competición, especialmente durante su periodo de “formación” hasta finales de los años ochenta (Santamaría, 2013), con una tendencia a la disminución del número de partidos y a la captura de un mayor porcentaje de votos y escaños por parte de los dos mayores, que alcanza su máximo en 2008. Esta tendencia parece haberse invertido en 2011.

CUADRO 3.

FRAGMENTACIÓN ELECTORAL Y PARLAMENTARIA EN LOS TRES SUBSISTEMAS

	1977	1979	1982	1986	1989	1993	1996	2000	2004	2008	2011	Media
NEPE												
Grandes	5,08	4,96	3,12	3,73	4,50	3,52	3,26	3,07	2,93	2,74	3,41	3,66
Medianas	3,87	3,91	3,07	3,46	3,92	3,66	3,40	3,23	3,27	2,93	3,57	3,48
Pequeñas	3,85	3,53	3,34	3,38	3,52	3,06	2,81	2,65	2,51	2,49	2,79	3,08
Todas	4,45	4,29	3,20	3,59	4,09	3,47	3,21	3,02	2,95	2,76	3,34	3,49
NEPP												
Grandes	4,06	3,94	2,52	3,00	3,60	3,04	3,05	2,67	2,57	2,38	2,90	3,07
Medianas	2,50	2,63	2,16	2,62	2,77	2,77	2,90	2,73	2,72	2,42	2,78	2,64
Pequeñas	2,22	2,03	2,29	2,38	2,22	2,21	2,20	2,04	2,15	2,12	2,04	2,17
Todas	2,89	2,81	2,33	2,68	2,85	2,67	2,72	2,48	2,50	2,34	2,60	2,62
Votos (1+2)												
Grandes	57,52	58,37	74,17	67,15	60,67	72,10	75,30	79,25	80,94	84,82	72,85	71,19
Medianas	69,07	68,95	76,44	71,95	66,96	72,23	75,00	76,88	77,36	81,77	72,41	73,55
Pequeñas	67,63	72,35	73,96	74,22	73,25	80,01	83,19	85,15	89,03	89,54	81,19	79,05
Todas	63,91	65,45	74,82	70,46	65,85	74,14	77,17	79,95	81,58	84,75	74,41	73,86

CUADRO 3.

FRAGMENTACIÓN ELECTORAL Y PARLAMENTARIA EN LOS TRES SUBSISTEMAS (CONT.)

	1977	1979	1982	1986	1989	1993	1996	2000	2004	2008	2011	Media
Esaños (1+2)												
Grandes	66,07	66,96	82,14	74,80	67,48	78,07	78,26	85,22	86,96	91,27	79,53	77,89
Medianas	88,14	85,59	91,96	83,33	80,73	84,03	82,35	83,19	84,80	89,68	82,26	85,10
Pequeñas	88,33	94,17	90,48	89,92	94,07	94,87	93,97	95,69	96,36	96,94	93,94	93,52
Todas	81,14	82,57	88,29	82,57	80,57	85,71	84,86	88,00	89,14	92,29	84,57	85,43
Partidos												
Grandes	9	10	9	9	11	6	6	6	5	6	7	7,64
Medianas	8	10	6	10	12	9	9	10	9	7	10	9,09
Pequeñas	7	6	6	7	5	4	5	4	6	5	6	5,55
Todas	12	13	10	12	13	11	11	12	11	10	13	11,64

En términos generales, hasta 1989 y en 2011 el tamaño de las circunscripciones se ha asociado, elección por elección, con un efecto de concentración bipartidista y de limitación de la fragmentación. Sin embargo, el bipartidismo ha sido más pronunciado en los distritos grandes que en los medianos durante los años noventa y la primera década de este siglo. Esta anomalía se debe a que el bipartidismo se fortaleció sobre todo a expensas del tercer partido de implantación estatal (Izquierda Unida), con apoyo histórico en distritos grandes, más bien que a expensas de los partidos de implantación autonómica (véase una discusión detallada en Santamaría, 2013).

La división de circunscripciones también se valida por su efecto en la proporcionalidad. Las circunscripciones mayores son las que registran resultados más proporcionales; las menores, los menos proporcionales. El cuadro 4 recoge el cálculo de dos índices de desproporcionalidad, el índice de mínimos cuadrado (*MC*) de Gallagher (1991)⁵, y el índice de desviación (*D*) de Loosemore y Hanby (1971)⁶, para el conjunto de elecciones celebradas. La media histórica de la desviación de la proporcionalidad en los distritos menores es aproximadamente el doble que en los mayores (*D* igual 7,8 frente a 15,1; o *MC* igual a 4,2 frente a 9,7) con los distritos medianos ocupando un lugar intermedio (12,9 y 7,5).

La principal excepción en el efecto monótono de la magnitud de los distritos en la proporcionalidad se produce en los años 2004 y 2008 (el índice *D* registra una leve anomalía también en 1982, pero no el índice *MC*). En esos años, los de mayor proporcionalidad, la

5. Su fórmula es la siguiente: $MC = \sqrt{1/2 \sum (v_i - e_i)^2}$. Los términos v_i y e_i denotan la fracción de votos y escaños obtenida por cada partido.

6. Su fórmula es la siguiente: $D = 1/2 \sum |v_i - e_i|$. Los términos v_i y e_i denotan la fracción de votos y escaños obtenida por cada partido.

desviación decrece más en las circunscripciones grandes que en las medianas. Esto está claramente relacionado con la concentración bipartidista de los votos, que en ese periodo se refuerza en las grandes circunscripciones urbanas. La desproporcionalidad es un caso de “efecto Mateo” (Riera y Montero, 2011). La desproporcionalidad indica siempre una reducción de la fragmentación parlamentaria con respecto de la fragmentación electoral. Al coordinarse más votantes en torno a los dos mayores partidos, el sistema tiene “menos trabajo” y la desviación es menor.

CUADRO 4.

DESVIACIÓN DE LA PROPORCIONALIDAD EN LOS TRES SUBSISTEMAS

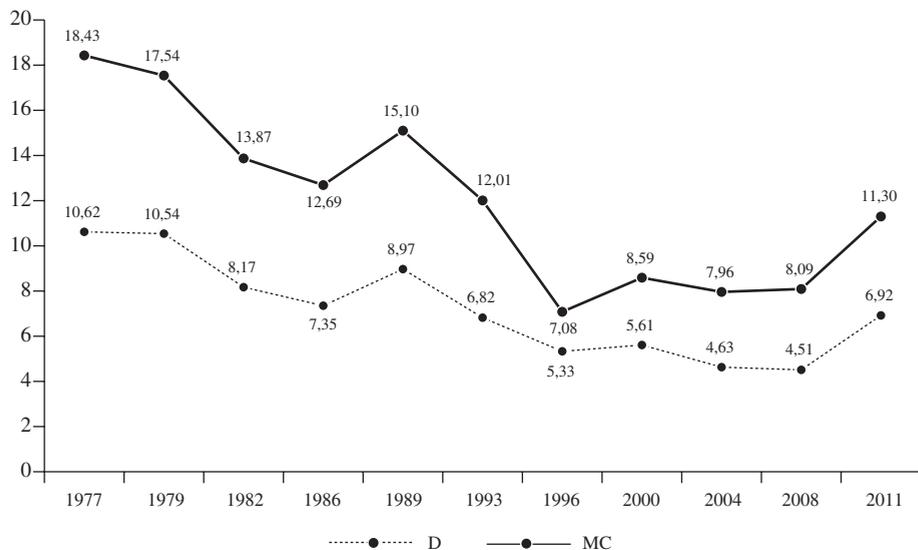
	1977	1979	1982	1986	1989	1993	1996	2000	2004	2008	2011	Media
D												
Grandes	10,47	11,60	9,72	9,44	9,36	5,97	3,00	6,53	6,02	6,45	7,12	7,79
Medianas	20,40	17,14	16,59	12,96	15,15	12,92	8,47	7,88	9,06	9,24	12,26	12,92
Pequeñas	22,38	21,79	16,51	16,365	21,67	15,90	11,72	10,70	7,49	7,82	14,04	15,13
Todas	18,43	17,54	13,87	12,69	15,10	12,01	8,08	8,59	7,96	8,09	11,30	12,15
MC												
Grandes	4,82	4,98	5,43	5,13	5,45	3,42	1,92	3,36	3,41	3,91	4,04	4,17
Medianas	11,19	9,75	9,69	7,19	8,87	7,32	5,07	5,12	5,52	5,46	7,13	7,48
Pequeñas	14,13	14,95	10,44	10,185	12,78	9,13	8,75	7,74	4,62	4,69	9,36	9,71
Todas	10,62	10,54	8,17	7,35	8,97	6,82	5,33	5,61	4,63	4,51	6,92	7,22

Los índices de desviación de la proporcionalidad han evolucionado con la progresiva adaptación del sistema de partidos al sistema electoral (gráfico 3), que parece producirse hasta 1996 (Santamaría, 2013, subraya el periodo 1976-1989 como el de *formación* del sistema de partidos). A partir de 1996 se observa el reflejo en el índice de la concentración bipartidista por parte de los votantes, que vuelve a retroceder en 2011.

El cuadro 5 permite una rápida comparación de los índices medios de algunos de los sistemas electorales vigentes en los países de Europa occidental durante el periodo 1990-2012 (Gallagher, 2012). El cuadro pone de manifiesto que el sistema electoral español es, en perspectiva comparada, modestamente proporcional. Del contraste con nuestros datos se desprende que en España conviven un sistema claramente proporcional (circunscripciones grandes), un sistema más bien mayoritario (circunscripciones pequeñas) y un sistema intermedio (circunscripciones medianas) de efectos semejantes a los del sistema en conjunto. En el periodo 1993-2011, la media del índice *MC* para el subsistema de distritos pequeños es de 7,38, más desproporcional que Irlanda, mientras que en los distritos grandes es de 3,34, como en Alemania. La desviación en los distritos medianos, para este periodo, es de 5,94.

GRÁFICO 3.

ÍNDICES MC Y D DE PROPORCIONALIDAD. ESPAÑA, 1977-2011



CUADRO 5.

EL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL EN EL CONTEXTO DE LOS SISTEMAS DE EUROPA OCCIDENTAL

País (periodo)	MC	NEPE	NEPP	Diferencia
Holanda (1994-2010)	1,02	5,78	5,51	0,27
Dinamarca (1990-2011)	1,34	5,05	4,85	0,2
Suecia (1991-2010)	1,8	4,45	4,15	0,3
Austria (1990-2008)	2,1	3,71	3,45	0,26
Finlandia (1991-2011)	3,27	5,96	5,19	0,77
Alemania (1990-2009)	3,36	4,23	3,7	0,53
Bélgica (1991-2010)	3,64	9,58	8,14	1,44
Portugal (1991-2011)	5,33	3,22	2,64	0,58
España (1993-2011)	5,64	3,12	2,55	0,57
Italia (1992-2008)	6,13	6,2	5,48	0,72
Irlanda (1992-2012)	6,16	4,13	3,28	0,85
Grecia (1990-2012)	8,04	3,77	2,79	0,98
Reino Unido (1992-2010)	15,93	3,38	3,32	0,06
Francia (1993-2012)	19,23	5,65	2,8	2,85

Fuente: Gallagher (2012).

LA VENTAJA ELECTORAL DE LOS PARTIDOS: PREMIO AL TAMAÑO Y PREMIO A LA CONCENTRACIÓN

¿Son todos los partidos iguales frente al sistema electoral? En la medida en que el sistema contiene un sesgo mayoritario, obtienen un premio de representación los partidos mayores sobre los menores (manteniendo constante su distribución territorial) y, entre los menores, los que concentran su apoyo en unos distritos (de modo que no son localmente menores sino mayores) frente a los que representan minorías dispersas. Ambos fenómenos se verifican en España. Este sesgo mayoritario es compatible con la igualdad de los votantes y, en teoría, podría ser anónimo, es decir, premiar por igual a cualquier partido ganador (global o localmente). El posible sesgo no anónimo (el sesgo partidista) se discute en las siguientes secciones.

Una forma bastante intuitiva de apreciar la ventaja o desventaja que los distintos partidos consiguen del sistema electoral es comparar la cantidad de votos que le “cuesta” en promedio un escaño a cada uno. Por ejemplo, el partido que más representación obtiene para sus votos en las elecciones de 2011 es GeroaBai, seguido por Amaiur y por el Partido Popular (PP). En el extremo opuesto, al partido que más le cuesta obtener cada escaño es a Unión Progreso y Democracia (UPyD), seguido por Izquierda Unida/Iniciativa-Los verdes (IU-LV) y por Compromís-Equo. Comparando los extremos entre partidos de implantación nacional, UPyD emplea más del doble de votos que el PP (2,5 veces más) para lograr cada uno de sus escaños. Comparando partidos de implantación autonómica, también nos encontramos que, en el País Vasco, al Partido Nacionalista Vasco (EAJ-PNV) le cuestan los escaños bastante más que a Amaiur o, en Cataluña, a Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) bastante más que a Convergència i Unió (CiU). Por lo demás, los partidos de implantación autonómica (en cursiva) pueden estar tanto en situación de ventaja como de desventaja con respecto a los partidos de implantación estatal.

Un problema de estas cifras es que no nos indican con claridad la distancia con respecto a lo que podríamos llamar el “precio justo” de cada escaño. La tasa de ventaja (A)⁷, que se calcula como el cociente entre el porcentaje de escaños y el porcentaje de votos de cada partido, soluciona este problema y nos da una información directamente comparable. Una tasa de valor uno, o próximo al uno, indica ausencia de ventaja o desventaja en el reparto de escaños: se recibe una fracción de escaños equivalente a la fracción de votos obtenida. A este ideal se aproximan, en estas elecciones, PNV y Coalición Canaria, pero ninguno lo alcanza. Tasas de ventaja superiores a uno indican sobrerrepresentación. Así, en las elecciones de 2011 el PP resulta sobrerrepresentado en un 17%, el PSOE en un 8%. En el caso de los partidos con un número bajo de escaños la tasa es muy volátil; así, GeroaBai está sobrerrepresentada en un 62% con su único escaño. Tasas de ventaja inferiores a la unidad indican infrarrepresentación. IU-LV obtiene solo el 45% de los

7. $A = \%E/\%V$, es decir, porcentaje de escaños dividido entre porcentaje de votos. La tasa de ventaja (*Advantage Ratio*) fue introducida por Taagepera y Shugart (1989).

escaños que le corresponderían proporcionalmente a sus votos, lo que significa que está infrarrepresentada en más del 100% (122%, pues $1/0,45=2,22$). UPyD obtiene el 30% de la representación correspondiente a la proporcionalidad perfecta, lo que puede traducirse como una infrarrepresentación del 233%.

CUADRO 6.

TASA DE VENTAJA DE LOS PARTIDOS. ELECCIONES 2011

Partidos	Voto (%)	Escaños	Votos por escaño	Tasa de ventaja
PP	45,25	186	58.422	1,17
PSOE	29,16	110	63.668	1,08
IU-LV	7,02	11	153.276	0,45
UPyD	4,76	5	228.645	0,30
CiU	4,23	16	63.481	1,08
AMAIUR	1,39	7	47.785	1,44
EAJ-PNV	1,35	5	64.863	1,06
ERC	1,07	3	85.662	0,80
BNG	0,77	2	92.019	0,75
CC-NC-PNC	0,60	2	71.941	0,95
COMPROMÍS-Q	0,52	1	125.306	0,55
FAC	0,41	1	99.473	0,69
GBAI	0,18	1	42.415	1,62

Una misma tasa de ventaja, al tratarse de un porcentaje relativo al tamaño de cada partido, representa distintas ventajas absolutas según de qué partido se trate. En el supuesto de que resultara una tasa unitaria para los cinco principales partidos (lo que supondría, naturalmente, un reparto proporcional de escaños), el PP recibiría 158 escaños, 28 menos de los que tiene en la actualidad; el PSOE recibiría 102 escaños, ocho menos que ahora; IU aumentaría sus escaños hasta 24-25, es decir, ganaría 14-15; UPyD aumentaría hasta 16-17, ganando 11-12; CiU y el PNV podrían perder uno de sus escaños, aunque en ese caso quedarían ligeramente infrarrepresentados. Es muy difícil que el sistema electoral sea neutral con los partidos pequeños, pues un único escaño normalmente hace pasar a un partido de situación de ventaja a desventaja, o viceversa. En el extremo, GeroaBai puede retener su escaño y retener su tasa de ventaja, o perderlo y encontrarse “infinitamente” infrarrepresentado.

En el cuadro 7 aparece la evolución histórica de la tasa de ventaja de los partidos. En cuanto a los partidos de implantación estatal (sobre la línea discontinua) se constata que los dos primeros siempre obtienen ventajas positivas, mientras que el resto tienen desventaja en la representación. En 2004 y 2008 se observa el hecho anómalo de que el sesgo favorable al segundo partido (el PP) es igual o mayor que el sesgo favorable al primero,

cuestión que retomaremos a propósito del premio a la localización. En el resto de las elecciones el orden de los partidos es el mismo si se ordenan por su ventaja que si se ordenan por sus votos, aunque con diferencias notables en la magnitud de la ventaja.

CUADRO 7.

EVOLUCIÓN DE LA TASA DE VENTAJA DE LOS PRINCIPALES PARTIDOS

Partido	1977	1979	1982	1986	1989	1993	1996	2000	2004	2008	2011
UCD	1,37	1,37	0,46	-	-	-	-	-	-	-	-
PSOE	1,15	1,13	1,19	1,19	1,25	1,16	1,06	1,03	1,08	1,09	1,08
AP/PP	0,56	0,47	1,15	1,15	1,18	1,15	1,14	1,16	1,10	1,09	1,17
PCE/IU	0,58	0,61	0,28	0,43	0,53	0,53	0,56	0,41	0,28	0,15	0,45
CDS	-	-	-	0,59	0,50	-	-	-	-	-	-
PDC/CIU	1,12	0,85	0,93	1,02	1,01	0,98	0,98	1,01	0,87	0,93	1,08
PNV	1,41	1,21	1,21	1,11	1,14	1,15	1,11	1,29	1,21	1,43	1,06

En cuanto a los partidos de implantación autonómica, el mayor partido catalán (CiU) ha recibido en casi todas las elecciones una proporción de escaños sorprendentemente ajustada al porcentaje de votos que le apoyan. De hecho, es el único partido en nuestro parlamento que casi siempre está proporcionalmente representado. En cuanto al principal partido nacionalista vasco (PNV), si bien resulta favorecido por el sistema, hay que tener en cuenta que su tasa de ventaja relativamente elevada responde a una moderada ventaja absoluta en escaños, ya que se trata de un partido pequeño. Por lo demás, veremos a continuación que los pequeños partidos nacionalistas pueden resultar tanto perjudicados como favorecidos por el reparto de escaños del sistema electoral.

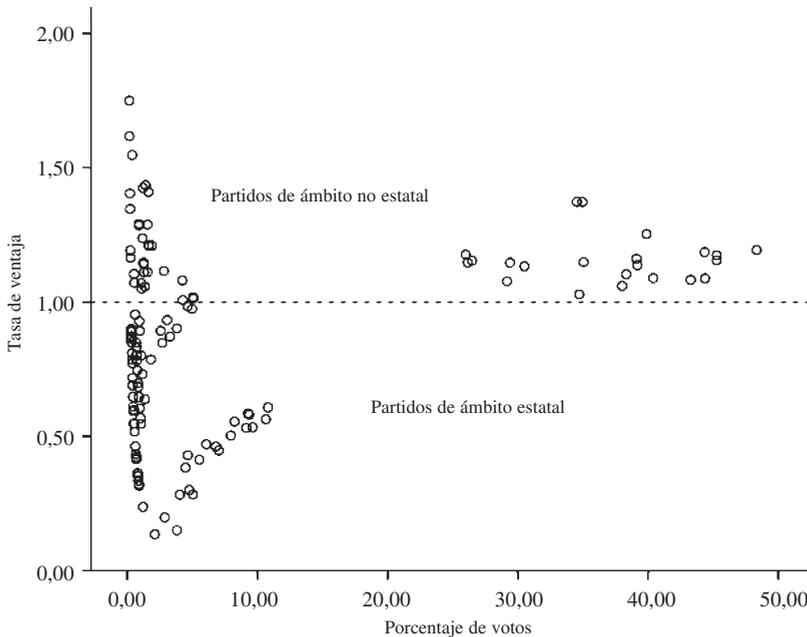
El *perfil de proporcionalidad* (Taagepera y Shugart, 1989) es un gráfico sencillo que permite visualizar las distintas relaciones existentes entre el tamaño de los partidos y la ventaja que obtienen. La línea horizontal ($A=1$) representa la proporcionalidad perfecta, mientras que la línea curva señala la pauta media de las ventajas y desventajas de los partidos⁸. La trayectoria del perfil nos permite aclarar de modo simple qué tipo de ventaja o desventaja puede esperar cada partido según su volumen de voto. En general, los perfiles se clasifican en cuatro categorías puras: planos, de elevación adelantada, de elevación atrasada y de elevación muy atrasada (Taagepera y Shugart, 1989; cap. 7) según dónde se

8. El gráfico que aquí se reproduce no emplea exactamente la misma técnica que los inventores de este diagrama (Taagepera y Shugart, 1989). En los perfiles de proporcionalidad la línea de ajuste suele trazarse buscando la mediana de cada grupo de puntos en el diagrama de dispersión. En este caso, y por la simple razón de que puede hacerse de modo automático, lo que se representa es la curva *lowess*, cuyo resultado es muy parecido. En todo caso, de lo que se trata es de subrayar a la vista una determinada pauta en los datos: la posición exacta de la curva apenas tiene valor cuantitativo.

encuentre el punto de corte entre el perfil y la línea de proporcionalidad. Los dos primeros tipos de perfiles corresponden a sistemas proporcionales (lógicamente, un sistema proporcional puro daría lugar a un perfil totalmente plano), los otros dos, a sistemas mayoritarios.

GRÁFICO 4.

PERFIL DE PROPORCIONALIDAD DEL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL



El perfil electoral español se corresponde con una categoría híbrida: se eleva rápidamente por encima de la línea de proporcionalidad, para a continuación volver a deprimirse y elevarse sobre la línea más o menos a partir del 25% del voto. En realidad se trata de un perfil de *valle medio*, en la terminología de Taagepera y Shugart (1989) que combina un perfil mayoritario (de *elevación atrasada*, en sus términos), con una alzada inicial correspondiente a los partidos que concentran sus votos en pocas circunscripciones, esto es, los partidos nacionalistas o de implantación autonómica. Si omitiésemos a estos partidos nos encontraríamos un perfil subyacente de *elevación atrasada*, es decir, con una silueta típica de un sistema moderadamente mayoritario.

Cualquier sistema electoral que no utilice un distrito único ofrece ventajas para la concentración territorial del voto. Los perfiles de valle medio son característicos de sistemas políticos con una importante dimensión territorial y un régimen electoral alejado de la proporcionalidad pura.

Los partidos de implantación autonómica conforman una pauta de amplia dispersión (parte izquierda del gráfico) en la que destaca una tendencia a converger hacia la línea de

la proporcionalidad para los partidos mayores. Así, podemos decir que la ventaja media de los partidos autonómicos pequeños es volátil e imprevisible, mientras que se aproxima a la proporcionalidad en los mayores.

Los partidos estatales medianos y pequeños (parte inferior izquierda) se encuentran alienados en el primer tramo del perfil de alzada atrasada que subyace a la figura. Están todos infrarrepresentados, pero su desventaja desciende a medida que sus votos aumentan. El perfil predice que la desventaja se debe ir reduciendo, hasta llegar a la proporcionalidad en torno al 25% de los votos. Un partido estatal que no alcance esa proporción “desperdicia” necesariamente muchos de sus votos, con los efectos disuasorios que esto comporta para votantes y candidatos. Los grandes partidos (parte superior derecha) superan el 25% de los votos y están todos sobrerrepresentados, formando la cresta del perfil.

¿Puede decirse que el sistema electoral es favorable a los partidos nacionalistas? Para los partidos muy pequeños a veces presenta ventajas y, a veces, desventajas (tal le sucede, por ejemplo, a los partidos de la izquierda *abertzale* vasca). Los partidos medianos se encuentran próximos a la línea de proporcionalidad. El mayor de todos estos partidos, CiU, no obtiene ninguna ventaja sistemática. En realidad, cuando en lenguaje informal se alude a la “ventaja de los partidos nacionalistas”, el término de comparación son los partidos minoritarios de implantación estatal. Los grupos parlamentarios de estos partidos son a menudo de un tamaño parecido o incluso menor que los grupos parlamentarios nacionalistas, pese a tener muchos más votos en el conjunto del país. Esto no quiere decir que los partidos nacionalistas resulten favorecidos (una vez más: solo los más pequeños y solo a veces), simplemente quiere decir que las minorías no concentradas resultan muy perjudicadas con respecto a las mayorías.

¿Puede decirse que los partidos intermedios son tratados injustamente? La pregunta solo puede formularse para, a continuación, mostrar que no tiene un sentido claro. Quienes entiendan que la proporcionalidad es lo único justo, pensarán que el sistema no lo es. Quienes entiendan que favorecer a las minorías territorialmente concentradas frente a las dispersas es injusto, compartirán esa opinión. Sin embargo, ningún sistema electoral es neutral en sus resultados. El único sentido de “justicia” universalmente aplicable es que las reglas sean iguales para todos. Es legítimo aceptar como justos los resultados típicos de un sistema mayoritario y, por eso mismo, el premio a la concentración del voto o el premio al ganador.

Esto nos lleva a la tercera pregunta: ¿son los dos primeros partidos iguales frente al sistema electoral? O, para el caso, ¿son igualmente tratados los partidos medianos entre sí, o los nacionalistas? Aquí aparecen legítimas dudas. Para averiguar si los partidos reciben un trato igual tenemos que hacer comparaciones pormenorizadas. Se trata de saber si dos partidos semejantes, en circunstancias semejantes, obtienen los mismos resultados, pues si esto no sucede nos encontramos con un sesgo difícil de justificar. Existe cierta evidencia de que unos partidos obtienen más beneficios que otros por razones que no son su nivel de apoyo electoral ni el nivel de concentración territorial del mismo. Como veremos, la *localización* del voto en las distintas zonas puede tener consecuencias importantes.

VENTAJA ELECTORAL Y DESIGUALDAD DE VOTO: EL PREMIO A LA LOCALIZACIÓN

Hay varias posibles razones por las que dos partidos pueden obtener distintos resultados con los mismos votos, o los mismos resultados con distintos votos. La más elemental, recordémoslo, es la concentración del voto. Es un sesgo que se produce en cada circunscripción. Debe considerarse una consecuencia natural de la simple presencia de múltiples distritos de tamaño moderado, y no como un sesgo en el sentido que nos interesa ahora, es decir, que partidos iguales sean tratados de forma distinta. El premio de mayoría lo obtiene cualquier partido que triunfe en su circunscripción.

Otras razones pueden deberse al azar del comportamiento de los electores. Por ejemplo, un partido puede tener la “mala suerte” de ganar siempre sus escaños por un margen holgado y perderlos por un margen estrecho. Esto le hace desperdiciar más votos en el conjunto de las circunscripciones, de modo que obtiene menos rentabilidad de los mismos que un rival semejante en todos los aspectos pero al que le sucediese lo contrario. También puede ser que un partido tienda a ganar sus escaños en zonas donde la participación es mayor y tienda a perderlos donde la participación es menor (véase Rodon i Casarromana, 2009). Al sumar los totales, se dará el caso, igualmente, de que cada escaño le cuesta más votos que a un rival que se beneficiase de una tendencia contraria. Se trata, pues, de efectos debidos a una desafortunada localización del voto con respecto a la tasa de participación o con respecto a la localización del voto de los rivales. Nótese bien que este tipo de sesgos no se producen en cada circunscripción, sino que aparecen al agregar los resultados de las circunscripciones. Dentro de cada distrito, el sistema funciona sin más distorsión que el natural sesgo en favor de las mayorías, dependiendo de cuál sea la magnitud.

En algunos sistemas electorales es posible darle un pequeño empujón a la suerte y manipular los límites de las circunscripciones de manera que un determinado partido se vea afectado por las anteriores circunstancias, especialmente la primera. Tal es la práctica conocida como *gerrymandering* o “salamandreo”. El objetivo es lograr que el partido al que se pretende discriminar obtenga los menos escaños posibles con sus votos. Que su cómputo total de escaños le cueste el mayor número de votos posibles.

El sistema electoral español, con sus circunscripciones inmutables, se encuentra libre de esa tentación. Con todo, la heterogeneidad de los distritos proporciona ciertas oportunidades especiales para la mala (o buena) suerte. En efecto, perder en un distrito pequeño y ganar en un distrito grande por un mismo margen tiene efectos parecidos, en el cómputo global, a ganar holgadamente y perder por poco en dos distritos iguales (por ejemplo, intermedios). Se desperdician más votos que si sucediese al contrario; se obtiene menos rentabilidad para los votos. Igualmente, ganar escaños en distritos sobrerrepresentados más bien que en distritos infrarrepresentados tiene efectos semejantes a localizar las victorias en zonas de alta participación. El cómputo global eleva el precio en votos por escaño.

De otro modo. Que un sistema sea más bien mayoritario en unos sitios y más bien proporcional en otros puede provocar que, a igual número de votos, distintos partidos

obtengan distintos resultados dependiendo de cómo se distribuyan en las distintas áreas. Siempre es mejor ganar que perder, pero es mejor ganar en distritos mayoritarios que en proporcionales, pues se obtiene una mayor tasa de ventaja. Además, es obvio que en los distritos infrarrepresentados los escaños cuestan más votos que en los sobrerrepresentados. Por tanto, la tasa de ventaja final será mayor si se obtienen escaños de zonas sobrerrepresentadas que de zonas infrarrepresentadas.

Lo peculiar del sistema electoral español no es solo que haya zonas más mayoritarias y zonas más proporcionales sino que estas coinciden en ser también zonas sobrerrepresentadas e infrarrepresentadas respectivamente (ver gráfico 4). De este modo, los dos mecanismos de ventaja, el reparto mayoritario y la sobrerrepresentación, se acumulan sobre los ganadores en ciertos distritos.

Para entender cómo funciona el doble mecanismo de ventaja podemos utilizar como ejemplo las provincias de Castilla y León. Por una parte, se trata de un conjunto de circunscripciones pequeñas. Una provincia de dos diputados, tres de tres diputados, dos de cuatro y dos de cinco. El reparto de escaños puede clasificarse como más bien mayoritario en todas ellas. Por otra parte, la comunidad en su conjunto se encuentra sobrerrepresentada en el parlamento, ya que con 2.166.857 censados —el 6% del censo— elige 32 diputados —el 9,1% del parlamento—. El peso del voto en la comunidad con respecto a la media del país es de 1,51 (aunque hay diferencias en cada provincia), es decir, un 51% mayor del ideal de votos iguales.

Supongamos, en primer lugar, que deseáramos minimizar las ventajas (y desventajas) electorales propias del sesgo mayoritario que se deriva de la magnitud electoral de las circunscripciones. Para hacerlo, podríamos convertir al conjunto de la comunidad en un único distrito y repartir los 32 diputados proporcionalmente, con lo que resultaría un distrito semejante a Madrid. El efecto inmediato es que el PP perdería dos de sus 21 diputados, el PSOE perdería uno de sus once diputados, UPyD lograría dos diputados e IU conseguiría uno. Los distritos pequeños favorecen bastante al bipartidismo y, especialmente, al partido ganador, el PP en este caso. Los terceros partidos, como UPyD e IU, quedan en general fuera del mapa electoral. Este es el primer mecanismo de ventaja.

Supongamos ahora que quisiéramos eliminar la ventaja derivada de la desigual representación de la población con respecto al conjunto de la población española. No habría más remedio que reducir los escaños de esta comunidad a 21, que son los que le corresponderían en atención a sus ciudadanos censados. En este caso, el PP recibiría 13 escaños, el PSOE seis, y UPyD e IU un escaño cada uno. La sobrerrepresentación de la población favorece a todos los partidos que consiguen escaño en las zonas sobrerrepresentadas frente a los que los consiguen en otras zonas. Este es el segundo mecanismo de ventaja.

Por la acumulación de ambos mecanismos, el PP obtiene en realidad 21 diputados, y no los 13 que le corresponderían en ausencia de los mismos, el PSOE obtiene 11 en lugar de 6, mientras que ni UPyD ni IU obtienen los diputados que podrían alcanzar con sus votos en un sistema proporcional de distrito único. El cuadro 8 resume estos resultados.

CUADRO 8.

EL DOBLE MECANISMO DE VENTAJA EN CASTILLA Y LEÓN. ELECCIONES 2011

	PP	PSOE	UPyD	IU
Porcentaje de voto	55,37%	29,19%	6,12%	5,64%
Reparto actual (mayoritario) de 32 escaños en 9 distritos	21	11	0	0
Reparto proporcional en distrito único de 32 escaños (fórmula D'Hondt)	19	10	2	1
Reparto proporcional en distrito único de 21 escaños (fórmula D'Hondt)	13	6	1	1

La Comunidad de Madrid proporciona un conveniente ejemplo de lo contrario. De un lado, constituye un único gran distrito donde el reparto de escaños resulta bastante proporcional a los votos obtenidos en la comunidad. De otro lado, el peso del voto en Madrid es 0,79, pues 4.653.779 ciudadanos censados (el 13%) eligen solo 36 diputados (el 10,3%). De este modo, el premio de mayoría para los ganadores sobre sus competidores locales es mínimo en términos relativos, en la medida en que el reparto se aproxima a la proporcionalidad (en todo caso, siempre es mejor ganar que perder). Sin embargo, todos resultan perjudicados frente a partidos representados en otras comunidades. Si Madrid eligiese los 45 escaños que darían a sus votantes un peso igual al resto, todos los partidos ganarían.

CUADRO 9.

PROPORCIONALIDAD Y DESVENTAJA EN MADRID. ELECCIONES 2011

	PP	PSOE	UPyD	IU
Porcentaje de voto	51,51%	26,32%	10,40%	8,12%
Reparto actual, proporcional en distrito único de 36 escaños (fórmula D'Hondt)	19	10	4	3
Reparto proporcional en distrito único de 45 escaños (fórmula D'Hondt)	25	12	5	3

La comparación de los perfiles de proporcionalidad de cada subsistema nos permite generalizar lo indicado en los ejemplos. Los gráficos 5, 6 y 7 muestran estos perfiles. Encontramos un perfil más bien plano para las circunscripciones grandes, un perfil mayoritario para las pequeñas y un perfil semejante al perfil nacional en el caso de las intermedias. Esto es coherente con los índices de proporcionalidad del cuadro 4. Todos los perfiles presentan el valle medio característico de los sistemas con presencia de minorías territorialmente concentradas. De hecho, es la profundidad de este valle lo que mejor indica el carácter más o menos mayoritario de los perfiles: el valle es tanto más profundo cuanto más mayoritario el sistema y, por tanto, más perjudica a las minorías que no son localmente fuertes.

Por otra parte, podemos modificar estos perfiles para adaptarlos al hecho de que no se corresponden a sistemas electorales aislados, sino a tres áreas que eligen tres tercios de un mismo parlamento. Al agregar los resultados de cada zona es cuando se aprecia que los votos emitidos en cada una tienen un peso distinto. Para representar gráficamente el impacto de este factor se corrige, en los gráficos, la tasa de ventaja (A) de cada zona por el peso del voto de la misma. Esto significa ponderar al alza las ventajas obtenidas en las zonas sobrerrepresentadas y ponderar a la baja las ventajas de las zonas infrarrepresentadas. La tasa resultante es la “verdadera ventaja” que un partido obtiene de sus votos en una determinada área: la fracción del parlamento (sobre el total de España) que puede obtener con la fracción de votos (también sobre el total) localizada en esa región. Los gráficos 5, 6 y 7 muestran con bastante claridad el efecto que la sobrerrepresentación tiene sobre la ventaja, ya de por sí variable entre las zonas. Para clarificar la pauta visual, se han ajustado sendas curvas *loess* a cada grupo de observaciones, de manera que sea visible el perfil de proporcionalidad de la zona y su versión corregida superpuesta.

GRÁFICO 5.

PERFIL DE PROPORCIONALIDAD DEL SUBSISTEMA MAYORITARIO (1-5 ESCAÑOS) Y CORRECCIÓN POR LA DESVIACIÓN EN EL PRORRATEO, 1977-2011

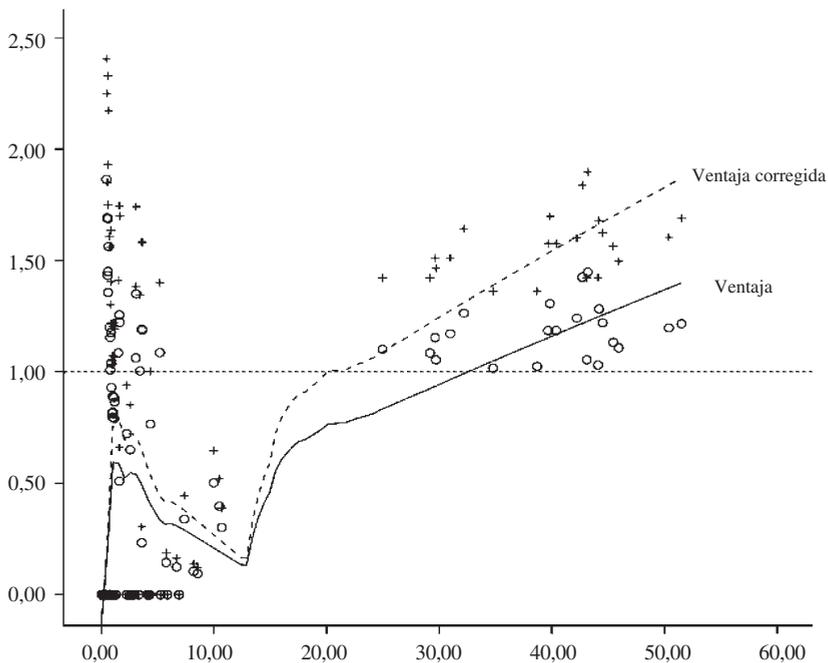


GRÁFICO 6.

PERFIL DE PROPORCIONALIDAD DEL SUBSISTEMA INTERMEDIO (6-9 ESCAÑOS) Y CORRECCIÓN POR LA DESVIACIÓN EN EL PRORRATEO, 1977-2011

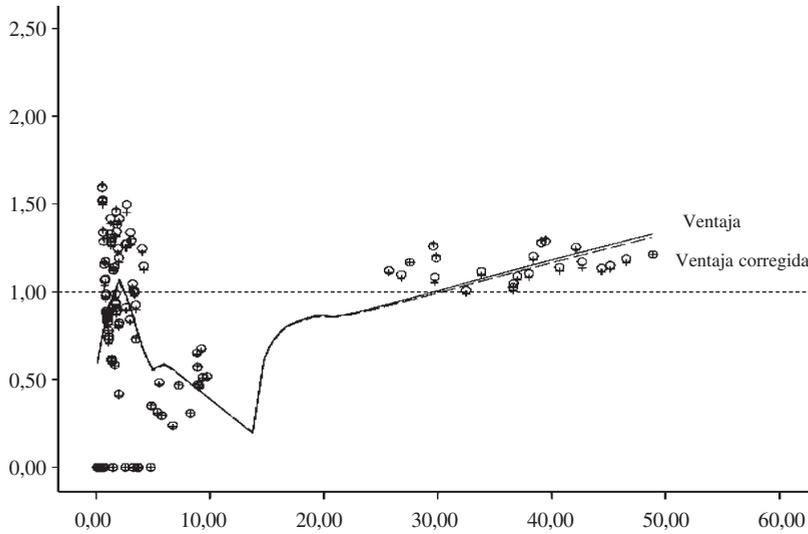
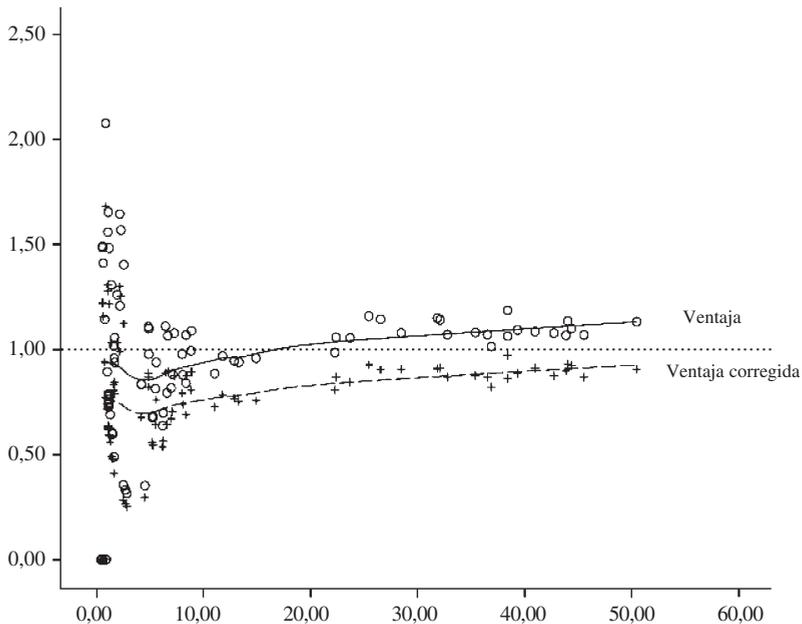


GRÁFICO 7.

PERFIL DE PROPORCIONALIDAD DEL SUBSISTEMA PROPORCIONAL (10 O MÁS ESCAÑOS) Y CORRECCIÓN POR LA DESVIACIÓN EN EL PRORRATEO, 1977-2011



En las circunscripciones pequeñas los partidos ganadores están doblemente aventajados. En primer lugar, reciben una importante ventaja sobre sus competidores locales debido al carácter mayoritario del reparto de escaños. El recorrido de la línea continua y su diferencia con respecto a la recta de proporcionalidad indican esta ventaja (o desventaja). En segundo lugar, al tratarse de circunscripciones sobrerrepresentadas, los partidos que obtienen escaños están aventajados con respecto a los que los obtienen en otras zonas. La ventaja queda considerablemente amplificadas y la desventaja solo levemente atenuada. La línea discontinua indica este “verdadero perfil”, que es el relevante a la hora de sumar los resultados de las distintas áreas.

En las circunscripciones grandes los partidos ganadores están poco aventajados con respecto a sus rivales. Al tratarse de un reparto bastante proporcional, la línea continua no se aleja demasiado de la recta de proporcionalidad y el perfil es bastante plano. Sin embargo, la línea discontinua nos indica que ni siquiera los ganadores reciben una fracción de escaños proporcional a sus votos una vez que tomamos en cuenta los resultados del conjunto del país. Casi todos los partidos sufren desventaja electoral neta, esto es, infra-representación absoluta no compensada por las ventajas relativas que los unos puedan obtener sobre los otros dentro del área proporcional. Por último, tal y como era de esperar, el efecto de la corrección de la ventaja por el peso del voto no tiene apenas ningún efecto en el perfil de proporcionalidad de las circunscripciones intermedias.

EFFECTO DE LOCALIZACIÓN: EL SESGO CONSERVADOR

¿Existe algún partido al que perjudique o beneficie el premio a la localización? Se trata de averiguar si, en condiciones iguales, dos partidos obtienen resultados distintos debido a su distribución territorial. Como es muy raro que dos partidos se encuentren en iguales condiciones, solo pueden hacerse algunas comparaciones indirectas o emplear simulaciones. Algunos de estos datos indirectos nos permiten suponer que el PSOE se ha visto perjudicado frente a los partidos a los que más se parece en términos de fuerza electoral, pero cuya distribución territorial del voto es algo distinta. El PSOE es el punto de referencia obligado, pues ha sido siempre el primer o el segundo partido, lo que nos permite comparar los resultados relativos a otros partidos en cada caso.

Comparando las magnitudes de las ventajas (cuadro 7) podemos subrayar lo siguiente. Primero, de entre los dos primeros partidos en cada elección, el más aventajado ha sido la UCD, con una sobrerrepresentación bastante por encima del 30%. Segundo, la ventaja obtenida por el PSOE cuando estaba en el gobierno supera en general por poco, si es que lo hace, a la ventaja obtenida por el PP (AP) como primer partido de la oposición. Sin embargo, cuando el PSOE ha sido el segundo partido obtiene ventajas significativamente menores que el partido ganador. Esto es cierto especialmente con respecto a la UCD, pero también con respecto al PP. Tercero, en 2004 y 2008, pese a ganar las elecciones, el PSOE no es el partido más aventajado por el sistema electoral. Por último, las elecciones de 1989

parecen relativamente excepcionales, pues, en estas, el PSOE aumentó mucho su ventaja, conservando la mayoría absoluta de escaños, pese a una importante caída de votos.

Ahora bien, si queremos comparar el rendimiento que obtienen del sistema electoral dos partidos que compiten por la mayoría, hay un dato más revelador que su tasa de ventaja. Si adoptamos el punto de vista de la competición entre ambos, lo que nos interesa es conocer las diferencias de votos y las diferencias de escaños que los separan. Más aún, lo que nos interesa es conocer qué margen de victoria en escaños concede el sistema electoral al ganador a partir un cierto margen de victoria en votos. Una forma natural de medir esto consiste en calcular el *multiplicador del margen de victoria electoral*, es decir, cuántas veces es mayor la diferencia en escaños que la diferencia en votos que separan al partido ganador de las elecciones de su inmediato competidor.

CUADRO 10.

MULTIPLICADOR DEL MARGEN DE VICTORIA ELECTORAL

	1977	1979	1982	1986	1989	1993	1996	2000	2004	2008	2011
PSOE vs	UCD	UCD	AP	AP	AP	PP	PP	PP	PP	PP	PP
Dif. votos	-5,13	-4,45	21,86	18,20	13,90	4,05	-1,17	-10,53	4,96	3,97	-16,09
Dif. escaños	-13,71	-13,43	27,14	22,57	19,43	5,14	-4,29	-16,57	4,57	4,29	-21,7
Multiplicador	2,61	3,01	1,24	1,24	1,40	1,27	3,66	1,57	0,92	1,08	1,35

El cuadro 10 nos presenta la información esencial sobre la competición entre los dos primeros partidos. Las cifras negativas indican las elecciones en las que el PSOE resultó perdedor y las cifras positivas aquellas en las que obtuvo más votos y escaños que su competidor. Visto desde esta perspectiva, la victoria del PP en 1996 sobre el PSOE ha sido la más amplificada por el sistema electoral, pues el margen de diferencia en escaños es más de tres veces superior al margen de victoria en votos. Por otra parte, la distancia que separaba a la UCD del PSOE en el parlamento era entre 2,5 y 3 veces superior a la distancia que les separaba en votos. Sin embargo, la amplificación del margen de victoria del PSOE sobre AP o el PP tiene valores más moderados, no alcanzando nunca el 1,5. Dentro de la moderación, las elecciones de 1989 vuelven a aparecer como aquellas en las que el sistema electoral más parece haber ayudado al PSOE para obtener sus resultados⁹. Sin embargo, en 2004 y en 2008 el sistema no amplificó la ventaja del PSOE (de hecho, en 2004 la contrajo marginalmente). En definitiva, con la excepción de 1989, las victorias en votos del PSOE se amplifican con moderación, o incluso no lo hacen, mientras que las victorias en votos del PP (o de la UCD) encuentran una respuesta más favorable en el margen de escaños sobre su competidor.

9. Puede revisarse cómo en el cuadro 1 los índices de proporcionalidad se despegan de la tendencia en 1989.

El argumento más fuerte para hablar de trato desigual tiene que establecerse para el caso de partidos en condiciones semejantes. Las comparaciones más relevantes son las que pueden hacerse entre victorias “cortas”, las más frecuentes, de cuatro o cinco puntos de diferencia entre los dos primeros partidos, y que no han resultado en ningún caso en mayorías absolutas. Las cinco mayorías absolutas que ha producido el sistema han resultado de márgenes de victoria de más de diez puntos (normalmente, de bastante más), con un segundo partido muy debilitado y, en ese sentido, son elecciones relativamente anómalas. En las elecciones más competidas, cuando el PSOE ha ganado las elecciones con margen corto ha resultado poco o nada aventajado, cuando la UCD o el PP ha ganado las elecciones con ese tipo de margen, el sistema electoral los ha favorecido con un ensanchamiento de la brecha en el parlamento.

El cuadro 11 presenta el porcentaje de votos que obtuvo en las elecciones cada uno de los dos primeros partidos en las distintas zonas. Los datos permiten comprobar que la localización del voto de uno y otro es bastante diferente, lo que ayuda a explicar las distintas ventajas observadas. En las elecciones de 1977 y 1979 la UCD y el PSOE tenían pautas de localización claramente inversas, dándose el caso de que el PSOE ganaba las elecciones en los distritos grandes. En 1982 la localización del voto del PSOE todavía covaría de forma considerable con la magnitud de los distritos electorales, pero esta es una pauta que va perdiéndose a lo largo de las sucesivas elecciones. Entre 1982 y 1989 el PSOE pierde más votos en las circunscripciones mayores que en el resto. En 1989 el PSOE obtiene por primera vez un porcentaje de votos ligeramente superior en el área de los distritos pequeños que en la de los grandes, lo que se encuentra relacionado con su relativamente anómala ventaja electoral de entonces. A partir de 1993 la implantación territorial del electorado del PSOE se vuelve bastante uniforme, siendo frecuente la pauta de éxito relativo tanto en el sector más mayoritario como en los distritos grandes.

Por el contrario, el voto del PP presenta siempre una correlación negativa con la magnitud de los distritos, semejante a la de la UCD, aunque más moderada: más votos cuanto más pequeñas las circunscripciones. Para la UCD fue extrema, lo que ayuda a entender las razones de la introducción del específico sistema electoral español: en 1977 la UCD tenía 17 puntos más de apoyo en los distritos pequeños que en los grandes. Esta pauta de localización se ha ido suavizando con AP y el PP, y con el tiempo, al menos en términos relativos, dado que el voto del PP ha crecido algo más deprisa en las circunscripciones grandes que en las restantes. Con todo, en 2004 el PP volvía a tener 10 puntos más de apoyo en la zona más mayoritaria que en la más proporcional, como en los años ochenta, aunque ese diferencial se redujo a la mitad (y a su mínimo) en 2008.

Se observa una interesante pauta entre los subsistemas en la conformación del tipo de mayoría. Cuando el parlamento ha tenido un vencedor por mayoría absoluta (1982-89, 2000 y 2011) el partido ganador gana las elecciones en los tres subsistemas. En el resto de las ocasiones, cada partido gana en su área “natural” desde la transición, la derecha en el mayoritario y la izquierda en el proporcional, mientras que los distritos de la zona media otorgan la mayoría parlamentaria, que en estos casos nunca es absoluta.

En resolución, salvando las elecciones en las que uno de los partidos domina claramente al segundo, el PSOE gana las elecciones en el área menos rentable y las pierde en el área donde más ventaja se obtiene, y lo contrario sucede para UCD/PP. Como resultado, su derrota en el conjunto del país queda relativamente amplificadas en el parlamento, o sus victorias poco magnificadas, lo contrario de lo que sucede para UCD/PP.

CUADRO II.

RESULTADOS ELECTORALES POR ZONAS Y RESULTADO GLOBAL

	1977		1979		1982		1986		1989	
	UCD	PSOE	UCD	PSOE	PSOE	AP	PSOE	AP	PSOE	AP
Pequeñas	42,69	24,95	43,17	29,18	44,23	29,74	42,43	31,79	40,18	33,07
Medianas	38,90	35,96	39,09	29,86	49,08	27,36	45,27	26,68	41,73	25,23
Grandes	25,43	32,09	26,53	31,84	50,57	23,69	44,80	22,35	38,40	22,27
Total	34,52	29,39	34,95	30,50	48,34	26,48	44,33	26,13	39,88	25,97
	Mayoría relativa		Mayoría relativa		Mayoría absoluta		Mayoría absoluta		Mayoría absoluta	

	1993		1996		2000		2004		2008		2011	
	PSOE	PP	PP	PSOE	PP	PSOE	PSOE	PP	PSOE	PP	PP	PSOE
	39,64	40,37	44,51	38,68	50,38	34,76	43,10	45,92	44,09	45,45	51,49	29,70
	38,40	33,83	38,01	36,99	44,39	32,49	40,70	36,66	45,16	36,61	42,67	29,74
	39,33	32,77	36,88	38,42	42,73	36,52	45,54	35,40	43,86	40,96	44,38	28,46
	39,10	35,04	39,17	38,00	45,24	34,71	43,27	38,31	44,36	40,39	45,25	29,16
	Mayoría relativa		Mayoría relativa		Mayoría absoluta		Mayoría relativa		Mayoría relativa		Mayoría absoluta	

RECAPITULACIÓN

El sistema electoral español es, formalmente, un sistema de representación proporcional de listas. Sin embargo, para sacar conclusiones sobre sus efectos hay que tener en cuenta su heterogeneidad interna. Los efectos no son los mismos que los de un sistema uniforme que tuviera idéntica magnitud media o mediana. Hemos distinguido tres grandes áreas o subsistemas. Uno de ellos se compone de circunscripciones pequeñas (de uno a cinco escaños) y sobrerrepresentadas. En el extremo opuesto encontramos un grupo de circunscripciones grandes (con más de diez escaños) e infrarrepresentadas. El subsistema intermedio replica la magnitud media del conjunto y no está aquejado de mal prorrateo de escaños. Las circunscripciones pequeñas producen los efectos típicos de un sistema electoral mayoritario: gran desproporcionalidad y tendencia al bipartidismo. Las grandes

conforman un subsistema proporcional: baja desproporcionalidad y multipartidismo. Las circunscripciones intermedias muestran una pauta algo menos clara en su evolución temporal, pero en promedio se comportan como intermedias.

Partidos distintos reciben tratos muy distintos, pero en muchos casos esta es una consecuencia lógica y normativamente defendible del sistema electoral: la representación de los votos territorialmente concentrados es más fácil que si están dispersos por todo el país. En todo caso, hemos podido comprobar que no existe un beneficio sistemático para las minorías territoriales (aunque sí existe un lógico perjuicio sistemático de las minorías con respecto a las mayorías).

La cuestión de si partidos “iguales” reciben igual trato es considerablemente más oscura. Cada subsistema ofrece premios distintos a los ganadores, de modo que partidos iguales pueden tener ventajas globales distintas si ganan o pierden en los distintos subsistemas. Por otra parte, también sucede que el prorrateo de escaños supone un premio para los partidos que obtienen escaños en zonas sobrerrepresentadas. Hemos comprobado que los mecanismos de ventaja se acumulan, ocasionando un premio de *localización* del voto. Si la distribución del voto de un partido correlaciona negativamente con la magnitud electoral de los distritos (más votos en el subsistema de las circunscripciones menores que en el de las mayores) es de esperar que el partido incremente su ventaja. Si la distribución del voto correlaciona positivamente, es de esperar que esta disminuya.

Existen indicios para sostener que el PSOE ha sido peor tratado por el sistema electoral, en condiciones semejantes, que la UCD o el PP. Al menos, es cierto que sus victorias han sido multiplicadas por una cifra menor que sus derrotas frente a estos partidos. Tanto la UCD como, en menor medida, el PP presentan una pauta de localización del voto que correlaciona negativamente con la magnitud electoral de los distritos. El voto al PSOE correlacionaba positivamente con la magnitud en las tres primeras elecciones, aunque esta asociación ha ido debilitándose en las sucesivas elecciones, hasta desaparecer. Sin embargo, sigue siendo cierto que en las elecciones más comparables entre sí, las victorias “cortas”, el PSOE gana en el subsistema más proporcional e infrarrepresentado y pierde en el más mayoritario y sobrerrepresentado, decidiéndose la elección en el intermedio. Por eso mismo, en este tipo de elecciones el margen de victoria del PSOE se amplifica poco o nada, mientras que el del PP (o antes, la UCD) lo hace mucho más generosamente.

Referencias

- Carey, J. M., Hix, S. 2011. “The Electoral Sweet Spot: Low-Magnitude Proportional Electoral Systems”, *American Journal of Political Science* 55: 383-397.
- Cox, G. W. 1997. *Making Votes Count*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Gallagher, M. 1991. “Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems”. *Electoral Studies* 10: 33-51.

- 2012. Election indices dataset. En http://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/ElSystems/index.php. Último acceso [28/01/2013].
- Laasko, M., Taagepera, R. 1979. “The ‘Effective’ Number of Parties: A Measure with Application to West Europe”, *Comparative Political Studies* 12: 3-37.
- Lago, I. 2005. *El voto estratégico en las elecciones generales en España (1977-2000): efectos y mecanismos causales en la explicación del comportamiento electoral*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Lago, I., Lago, S. 2000. “El sistema electoral español: una cuantificación de sus efectos mecánico y psicológico”, *Revista de Estudios Políticos* 107: 225-250.
- Lago, I., Martínez, F. 2007. “Incentivos distintos y comportamientos iguales: la fragmentación del sistema de partidos en las elecciones al Congreso y al Senado”, *Revista de Estudios Políticos* 135: 159-178.
- Lago, I., Montero, J. R. 2005. “Todavía no sé quiénes, pero ganaremos: manipulación política del sistema electoral español”, *Zona Abierta* 110-111: 279-348.
- Loosemore, J., Hanby, V. J. 1971. “The Theoretical Limits of Maximum Distortion: Some Analytic Expressions for Electoral Systems”, *British Journal of Political Science* 1: 467-77.
- Monroe, B. L., Rose, A. G. 2002. “Electoral systems and unimagined consequences. Partisan effects of districted proportional representation”, *American Journal of Political Science* 46: 67-89.
- Montero, J. R., Gunther, R. 1994. “Sistemas ‘cerrados’ y listas ‘abiertas’: sobre algunas propuestas de reforma del sistema electoral español”, *La reforma del sistema electoral*. Cuadernos del Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, nº 49.
- Montero, J. R., Llera, F. J., Torcal, M. 1992. “Sistemas electorales en España: una recapitulación”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 58: 7-56.
- Montero, J. R., Riera, P. 2009. “El sistema electoral español: cuestiones de desproporcionalidad y de reforma”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid* 13: 225-270.
- Moreno, C., Oñate, P. 2004. “Tamaño del distrito y voto estratégico en España”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 107: 123-151.
- Penadés, A. 1999. “El sistema electoral español (1977-1996)”, en Paniagua J. L., Monedero, J. C. (eds.), *En torno a la democracia en España. Temas abiertos del sistema político español*. Madrid: Tecnos.
- 2000. *Los sistemas elementales de representación*. Instituto Juan March, CEACS. Tesis doctoral 27.
- 2007. “Thresholds and Bounds for Divisor and Quota Methods of Apportionment”. Instituto Juan March, CEACS. *Estudio/Working Paper* 2007/234.
- Penadés, A., Urquiza, I. 2008. “Las elecciones al Senado: listas abiertas, votantes cerrados y sesgo conservador”, en Montero, J. R., Lago, I., Torcal, M., *Las elecciones de 2004*. Madrid: CIS.

- Riera, P., Montero, J. R. 2011. "Electoral Systems and the Sheriff of Nottingham: Which are the determinants of disproportionality in electoral outcomes?". Presentado en el X congreso de la Asociación Española de Ciencia Política (AECPA), Murcia, 7-9 de septiembre.
- Rodon i Casarromana, T. 2009. "El sesgo de participación en el sistema electoral español", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 126: 107-125.
- Santamaría, J. 1996: "El debate sobre las listas electorales", en Porras Nadales, A. J. (ed.), *El debate sobre la crisis de la representación política*. Madrid, Tecnos.
- 2013. "Sistema electoral y sistema de partidos". En prensa.
- Taagepera, R., Shugart, M. S. 1989. *Seats and Votes*. New Haven: Yale University Press.

Presentado para evaluación: 8 de abril de 2013

Aprobado para su publicación: 20 de mayo de 2013

ALBERTO PENADÉS, Universidad de Salamanca

penades@usal.es

Es profesor titular en el Departamento de Sociología y Comunicación de la Universidad de Salamanca. Fue consejero técnico en el Centro de Investigaciones Sociológicas (2008-2010) y ha sido investigador visitante en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (México, 2012) en la Universidad de Columbia (2007) y en la Universidad de Nueva York (2003).

SALVADOR SANTIUSTE, Universidad de Salamanca

santiuste@usal.es

Es profesor contratado doctor en el Departamento de Sociología y Comunicación de la Universidad de Salamanca. Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (México, 2000), es también doctor en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca (2004). Ha sido profesor visitante en las universidades norteamericanas de Georgetown (Washington DC, 1999) y New York University (2011).

Aplicación de escaños compensatorios para una representación justa de los partidos

Application of compensatory seats for a fair representation of parties

Victoriano Ramírez

Universidad de Granada

Adolfo López

Universidad de Granada

Antonio Palomares

Universidad de Granada

Blanca L. Delgado

Universidad de Granada

Resumen

Los sistemas electorales que contemplan muchas circunscripciones suelen provocar desajustes importantes entre los votos y los escaños totales recibidos por los partidos políticos. Tales desequilibrios se pueden corregir mediante un reparto de escaños “compensatorios”. El sistema electoral para el Parlamento de Suecia es uno de los que utiliza escaños compensatorios para corregir desajustes. En este trabajo se analiza el sistema electoral sueco y se sugieren dos modificaciones para mejorarlo. La primera consiste en cambiar la barrera electoral por otra más ecuánime con los partidos mediano-pequeños. La segunda sugerencia propone aplicar un reparto biproporcional para distribuir los escaños de los partidos entre las circunscripciones, porque de esa forma se evitan las discordancias que surgen actualmente con sus tamaños. La modificación propuesta se aplica a las elecciones de 2010 en Suecia. Por último, se analiza la adaptación del sistema electoral sueco a la elección del Congreso de los Diputados de España.

Palabras clave: sistema electoral sueco, representatividad, proporcionalidad, gobernabilidad, reparto biproporcional.

Abstract

Electoral systems that include many constituencies often cause significant imbalances between the votes received by and the seats allocated to political parties. Such imbalances may be corrected through an allocation of “compensatory” seats. The electoral system for the Parliament of Sweden constitutes an illustrative example of the implementation of compensatory seats. This paper analyzes the Swedish electoral system and suggests two modifications aimed at its improvement. The first option relies on the replacement of the electoral threshold by another one that is more balanced towards medium and small-sized parties. The second proposal consists of the implementation of a biproportional allotment to distribute the parties’ seats among the electoral constituencies to avoid the discordances that currently arise due to the size of the constituencies. The proposed amendment is then applied to the 2010 elections in Sweden. Finally, we investigate the implementation of the Swedish electoral system to the Congress of Deputies of Spain.

Keywords: *swedish electoral system, representativeness, proportionality, governability, biproportional allotment.*

INTRODUCCIÓN

Un sistema electoral puede ser definido como “un conjunto de reglas electorales esencialmente inalteradas bajo las que se han celebrado una o más elecciones sucesivas en una democracia concreta” (Lijphart, 1995). Este autor establece cuatro dimensiones que son los parámetros más importantes de los sistemas electorales: la fórmula electoral, el tamaño de la circunscripción, la barrera electoral y el tamaño de la asamblea.

El comportamiento de los sistemas electorales que sirven para distribuir los escaños de cada circunscripción entre los partidos políticos que superen la barrera electoral, sin ningún otro reparto adicional, depende mucho de los cuatro parámetros establecidos por Lijphart, y de igual modo, el comportamiento del sistema electoral depende de los elementos configuradores de un sistema electoral establecidos por Nohlen (1998), que son la distribución de las circunscripciones electorales, las candidaturas, la votación y la conversión de votos en escaños. En tales casos, si existen muchas circunscripciones, se producen con frecuencia desequilibrios en la representación de los partidos políticos.

En este sentido, desajustes entre votos y escaños de los partidos políticos se han producido en todas las elecciones para el Congreso de los Diputados de España, (Montabes, 1998; Montero y Riera, 2010; Penadés, 1999; Ramírez *et al.*, 2008, 2010, 2013). Es más, casi siempre ha existido un partido que ha recibido muchos más votos que otro pero el sistema electoral le ha asignado bastantes menos escaños. También ha ocurrido con otros sistemas electorales como con el que tiene actualmente Italia (Ramírez, 2010).

Por el contrario, en otros países, como en Suecia, discordancias de este tipo no han sucedido jamás, porque, a pesar de que usan muchas circunscripciones electorales, su sistema electoral contempla mecanismos de corrección de desequilibrios mediante la distribución de unos escaños compensatorios (Valmyndigheten, 2011).

La mayor parte de este trabajo está referido al sistema electoral del Parlamento de Suecia, que es muy interesante por la alta representatividad del mismo, ya que establece

proporcionalidad a nivel nacional entre votos y escaños de todos los partidos que superan el 4% de los votos nacionales. Suecia ocupa el cuarto lugar en el índice de democracia Economist Intelligence Unit de 2011 (www.eiu.com, 2012) y ostenta una de las primeras posiciones en cualquier otro *ranking* de calidad democrática que se consulte.

No obstante, el sistema electoral de Suecia admite ciertas mejoras. Una de ellas afecta a la representación de los partidos mediano-pequeños para los cuales se puede conseguir una asignación de escaños más ecuánime. Es muy fácil lograrlo porque basta con cambiar la barrera electoral actual del 4% por otro tipo de barrera que no origine ese salto en la representación de dos partidos cuyos porcentajes de votos queden a ambos lados del 4%. Por otra parte se puede conseguir que no se produzcan discordancias en el número de representantes de las circunscripciones, es decir, evitar que una circunscripción con menos electores que otra tenga más diputados; esta mejora se puede lograr distribuyendo los escaños de los partidos a las circunscripciones mediante un reparto biproporcional, como se propone para otros parlamentos, como México (Balinski y Ramírez, 1997) e Italia (Ramírez, 2010).

Así, en el segundo apartado describimos brevemente la legislación electoral sueca, nos centramos en el sistema electoral para su Parlamento y mostramos los resultados de aplicar dicho sistema electoral a los datos de las elecciones de 2010 en Suecia.

En el tercer apartado describimos la propuesta para mejorar el sistema electoral de Suecia. Se analizan las barreras electorales habituales, es decir, las basadas en un porcentaje de votos, se propone sustituir la barrera actual del 4% por una barrera electoral basada en reducir (restar) una misma cantidad al número de votos totales de cada partido y se distribuyen los 349 escaños del Parlamento en proporción a los votos reducidos. Mostramos, para la elección de 2010 en Suecia, los repartos a los partidos que se obtendrían al reducir los votos en una cantidad igual al 0,5% y en otra igual al 1% del número total de votos a las candidaturas.

Se aplica el método de reparto biproporcional para distribuir entre las circunscripciones electorales los escaños que corresponden a los partidos, porque ese método evita que se produzcan discordancias entre los tamaños de las circunscripciones. Concretamente, el tamaño de cada una de las 29 circunscripciones se obtiene distribuyendo los 349 escaños del Parlamento en proporción al número de electores de las circunscripciones.

En el cuarto apartado analizamos la adaptación del sistema electoral del Parlamento sueco para la elección del Congreso de los Diputados de España. El proceso de corregir desequilibrios mediante unos escaños compensatorios y la distribución de los escaños compensatorios entre las circunscripciones se hace de igual forma que en Suecia, pero en cambio no es razonable usar una barrera electoral similar a la de Suecia dado que España parte de una estructura de partidos políticos mucho más compleja que la de Suecia.

En el quinto apartado recogemos las conclusiones del trabajo en las que se muestra la generalidad de la mayor parte de la propuesta desarrollada, ya que es aplicable a otras elecciones de Suecia (como son las correspondientes a los condados) y también a la elección del parlamento de muchos países.

LEGISLACIÓN ELECTORAL SUECA

Suecia, oficialmente Reino de Suecia, es una monarquía parlamentaria con un Parlamento (Riksdag, en sueco) unicameral desde 1970 (entonces con 350 escaños), siendo antes de esta fecha bicameral (con 233 escaños en la Cámara Baja). Este aumento considerable de tamaño se debió a que en 1970 el Parlamento sueco pasó de ser bicameral a unicameral. No obstante, a partir de las elecciones de 1976 hasta la actualidad, el Parlamento se redujo en 1 diputado, pasando a tener 349 escaños para evitar posibles empates.

El Parlamento sueco detenta el poder legislativo (asamblea legislativa) y elige al primer ministro y este es el encargado de formar gobierno y elegir a los ministros.

En 1911 se celebraron las primeras elecciones generales suecas con sufragio universal masculino, pero no es hasta las elecciones generales de 1921 cuando las mujeres consiguen el derecho a voto y se alcanza, por tanto, un auténtico sufragio universal.

Suecia tiene 4 tipos de elecciones:

- Elecciones generales donde se elige al Parlamento sueco.
- Elecciones a los consejos de los condados.
- Elecciones municipales.
- Elecciones al Parlamento Europeo celebradas en junio de cada 5 años donde Suecia actúa como una única circunscripción electoral.

Las elecciones al Parlamento sueco, a los consejos de los condados y las municipales se celebran simultáneamente cada 4 años, el tercer domingo de septiembre.

Las listas en las elecciones generales son cerradas pero no bloqueadas, ya que a los electores se les da la posibilidad de establecer preferencias entre los candidatos del partido por el que votan. Es decir, los electores pueden elegir a los candidatos dentro de la papeleta de un partido (listas cerradas y no bloqueadas) pero no elegir candidatos de diferentes partidos.

En las elecciones generales los candidatos que obtengan al menos el 8% de los votos del total de la lista son ascendidos automáticamente a la parte superior de la lista. Este porcentaje es del 5% para las elecciones al Parlamento Europeo, a los condados y a las municipales. Si más de un candidato supera el porcentaje requerido, obtienen los escaños aquellos que han conseguido mayor número de votos preferenciales (Valmyndigheten, 2011). Si se producen empates, se resuelven mediante sorteo.

Los electores suecos pueden elegir tres tipos de papeletas de votación:

- Con el nombre del partido y con los respectivos nombres de candidatos de dicho partido.
- Solo con el nombre del partido sin los nombres de sus respectivos candidatos.
- Y una papeleta en blanco donde hay que escribir el nombre de algún partido.

Suecia introdujo el método proporcional d'Hondt en 1907 después de haber celebrado elecciones de mayoría relativa desde 1887 (Mackie y Rose, 1991). En 1952 se sustituyó el método d'Hondt por el método de Sainte-Laguë modificado, siendo aún el método usado en el actual sistema electoral sueco (Lundell, 2008). El método Sainte-Laguë modificado tiene como principal consecuencia con respecto a Sainte-Laguë dificultar la obtención del primer escaño (Palomares y Ramírez, 2003).

Sistema electoral para el Parlamento de Suecia

Así, pues, el tamaño actual del Parlamento de Suecia es de 349 escaños y el número de circunscripciones electorales (distritos) es de 29. La mayoría de ellas coinciden con 18 condados actuales y las restantes proceden de dividir los tres condados más poblados en varias circunscripciones:

- Estocolmo. Se divide en 2 circunscripciones: Estocolmo condado y Estocolmo municipio.
- Escania. Se divide en 4 circunscripciones: Malmo, Escania Ostra, Escania Sodra y Escania Vastra.
- Vastra Gotalands. Se divide en 5 circunscripciones: Gotemburgo, Vastra Norra, Vastra Ostra, Vastra Sodra y Vastra Vastra.

Inicialmente solo se distribuyen 310 escaños entre las 29 circunscripciones en proporción a sus electores usando el método de los restos mayores (*The Elections Act*, capítulo 4). Estos escaños se denominan *permanentes*. Los escaños permanentes de cada circunscripción se asignan a los partidos que tienen derecho a recibir escaños usando el método de Sainte-Laguë modificado. Son los que cada circunscripción electoral tiene garantizados. Los 39 escaños restantes se denominan *compensatorios* y veremos después cómo se asignan.

Para que un partido sea elegible necesita obtener, a nivel nacional, al menos el 4% del total de votos válidos emitidos a las candidaturas. Los partidos que superan esta barrera tienen derecho a participar en el reparto de los escaños permanentes en los 29 distritos. No obstante, si un partido no supera la barrera del 4% también tiene derecho a participar en el reparto de los escaños de cada distrito en el que haya superado el 12% de los votos válidos a candidaturas de ese distrito. Esta excepción no suele darse, dada la ausencia de partidos de ámbito regional en Suecia.

Una vez asignados los 310 escaños permanentes a los partidos se procede a corregir los desequilibrios que se han producido en este reparto. Para ello, se procede a distribuir los 349 escaños del Parlamento entre los partidos que han participado en el reparto de los 310 escaños permanentes (los partidos elegibles), pero de forma que ninguno de esos partidos reciba menos escaños de los que ya había conseguido.

De esta forma los partidos perjudicados en el reparto en las 29 circunscripciones reciben ahora los 39 escaños compensatorios. En la práctica la mayor parte de los partidos elegibles obtiene algunos escaños compensatorios.

Los escaños compensatorios que correspondan a un partido no los recibe en una lista nacional sino en sus listas en las 29 circunscripciones. De tal forma que si un partido obtuvo 20 escaños permanentes y 3 compensatorios lo que tiene que hacer, para saber en qué circunscripciones debe recibir los compensatorios, es distribuir sus 23 escaños totales entre los votos obtenidos en las 29 circunscripciones sin que en ninguna de ellas reciba menos escaños que permanentes obtenidos previamente. Para este reparto se usa el método de Sainte-Laguë (*The Elections Act*, capítulo 14).

Resultados para las elecciones de 2010 al Parlamento de Suecia

El número de escaños permanentes correspondiente a cada circunscripción electoral es el que aparece en la columna 3ª de la tabla 2. Tras distribuirlos a los partidos los resultados totales para los mismos son los que aparecen en la columna 4ª de la tabla 1. En las columnas 2ª y 3ª de la tabla 1 se muestran los votos totales y las correspondientes cuotas de los partidos elegibles, es decir, las cuotas incluyendo solo los partidos que superaron el 4% de los votos a nivel nacional. Observamos que en esta elección, el Partido Socialdemócrata recibió 3 escaños más de los que corresponden a un reparto proporcional a nivel nacional (como aparece en la columna penúltima) y, análogamente, el Partido Moderado obtuvo un escaño más de los que corresponde a un reparto proporcional. A lo largo de la historia, solo en otra ocasión se produjo una desproporción en el reparto global, concretamente en 1988 donde el Partido de Centro obtuvo un escaño más de los que corresponden a su proporción global. De ahí la alta representatividad del sistema electoral sueco entre los partidos que superan el 4%.

Como consecuencia de haber recibido en 2010 entre el Partido Socialdemócrata y el Partido Moderado cuatro escaños de más, hay cuatro partidos que han recibido un escaño de menos, siendo los resultados de la asignación total a los partidos la que aparece en la última columna de la tabla 1.

La desproporción del reparto actual (última columna de la tabla 1) puede medirse mediante el índice de Gallagher que usa la siguiente fórmula $G_{cm} = \sqrt{\frac{\sum(V_i - E_i)^2}{2}}$, donde V_i y E_i son respectivamente los porcentajes de votos y escaños de los partidos. En este caso se obtiene 1,51.

El índice de desproporcionalidad de Gallagher (1991), conocido también como índice de mínimos cuadrados, solventa las deficiencias de índices como el de Rae (1971) o Loosemore y Hanby (1971), al reflejar en mayor medida las escasas grandes desviaciones entre porcentajes de votos y de escaños que las abundantes pequeñas desviaciones.

La desproporción en esta elección ha sido pequeña y la asignación de los 349 escaños a los partidos es muy ecuánime, porque los partidos no elegibles obtuvieron muy pocos votos.

TABLA I.

ELECCIONES AL PARLAMENTO SUECO 2010. RESULTADOS PARA LOS PARTIDOS

Partido	Votos	Cuota	Escaños		
			Permanentes	Proporcionales	Actuales
Socialdemócrata	1.827.497	108,56	112	109	112
Moderado	1.791.766	106,44	107	106	107
Verdes	437.435	25,98	19	26	25
Liberal	420.524	24,98	17	25	24
Centro	390.804	23,21	21	23	23
Demócratas Suecos	339.610	20,17	14	20	20
Izquierda	334.053	19,84	9	20	19
Demócratas Cristianos	333.696	19,82	11	20	19
No elegibles	85.023	0,00	0	0	0
Total	5.875.385	349,00	310	349	349

Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos en <http://www.val.se/val/val2010/slutresultat/R/rike/index.html>

Sin embargo si hubiese existido otro partido con, por ejemplo, 240.000 votos (pocos menos que los recibidos por Demócrata Cristianos), este partido no habría conseguido el 4%, y no habría recibido ningún escaño, con lo cual se habría producido una falta de equidad al comparar ese hipotético partido con varios partidos que obtuvieron algunos votos más, incluido los Verdes, pero que no llegarían a duplicarle en votos y reciben entre 19 y 25 escaños y el valor del índice de Gallagher habría sido mucho mayor, concretamente 2,7.

El Partido Verde obtuvo 19 escaños permanentes y ha recibido 6 escaños compensatorios, así, de acuerdo con el sistema electoral actual de Suecia hay que distribuir los 25 escaños totales en proporción a sus votos en las 29 circunscripciones, sin que en ninguna de ellas reciba menos escaños que los permanentes obtenidos previamente. Al distribuir, entre las circunscripciones, los escaños compensatorios que han correspondido a cada partido se obtienen los tamaños finales de las circunscripciones, que son los que aparecen en la columna 4ª (actuales) de la tabla 2. En la última columna de esta tabla mostramos los tamaños que resultarían si el reparto fuese proporcional al número de electores.

Como se observa hay circunscripciones que han aumentado hasta en 3 el número de sus representantes (porque tres partidos han recibido uno de sus escaños compensatorios en la misma), mientras que otras no han recibido ninguno. Esto ha dado lugar a discordancias.

Por ejemplo, Norrbottens se ha quedado con 9 escaños (los permanentes) mientras que Västmanland, que tiene menos electores, ha obtenido en total 11 escaños, porque ha recibido 3 escaños compensatorios además de los 8 permanentes. Más discordancias y desequilibrios pueden verse en la tabla 2, donde en la última columna se muestran los tamaños que deberían tener las circunscripciones si correspondiesen a un reparto proporcional, que serían los tamaños justos si se quiere que correspondan a un reparto imparcial en proporción a su número de electores.

TABLA 2.

DISTRIBUCIÓN DE LOS ESCAÑOS A LAS CIRCUNSCRIPCIONES EN 2010 EN SUECIA

(+/- CIRCUNSCRIPCIÓN = SOBRE/INFRARREPRESENTADA)

Circunscripción	Electores	Esaños		
		Permanentes	Actuales	Propuesta
Estocolmo condado	850.629	37	38-	42
Estocolmo municipio	634.464	28	29-	31
Gotemburgo	389.821	17	18-	19
Ostergotlands	330.010	14	15-	16
Escania Sodra	267.562	12	13	13
Vastra Vastra	264.666	12	13	13
Jonkopings	256.538	11	13	13
Uppsala	253.765	11	13+	12
Escania Ostra	232.273	10	12+	11
Hallands	229.891	10	12+	11
Gavleborgs	217.152	10	12+	11
Dalarnas	217.072	10	11	11
Orebro	215.772	9	12+	11
Malmo	214.326	9	10-	11
Escania Vastra	213.580	9	10	10
Varmlands	213.239	9	12+	10
Vastra Norra	205.328	9	12+	10
Sodermanlands	204.779	9	11+	10
Vasterbottens	201.902	9	11+	10
Vastra Ostra	200.322	9	10	10
Norrbottnens	194.788	9	9-	10
Vastmanlands	192.258	8	11+	9
Vasternorrlands	191.150	8	9	9
Kalmar	184.737	8	9	9
Vastra Sodra	144.186	6	6-	7
Kronobergs	138.781	6	6-	7
Blekinge	118.279	5	6	6
Jamtlands	100.144	4	4-	5
Gotlands	46.237	2	2	2
Total	7.123.651	310	349	349

Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos en la web oficial.

<http://www.val.se/val/val2010/slutresultat/R/riike/index.html>

PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL DE SUECIA

Como hemos visto, el sistema electoral sueco consigue una elevada proporcionalidad en la representación de los partidos políticos que superan la barrera del 4%. Por el contrario, presenta dos características que pueden ser mejoradas. La primera es la barrera electoral, la cual puede provocar falta de equidad entre partidos que estén cerca del 4% de los votos, y la segunda es la asignación a los distritos, que normalmente da lugar a discorancias. En esta sección incluimos propuestas para evitar estos efectos.

Barreras electorales

Cada método electoral lleva asociada de forma implícita una barrera, cuyo valor depende del tamaño de la circunscripción y del número de partidos que participan en el reparto. Así, por ejemplo, en circunscripciones de tamaño pequeño, cuando el número de partidos no es muy elevado la barrera implícita del método d'Hondt equivale a superar el 15% o más de los votos (Palomares y Ramírez, 2003). Sin embargo, cuando el tamaño de las circunscripciones es muy grande la barrera implícita de cualquier método puede llegar a ser muy pequeña y, a veces, se requiere establecer una barrera legal explícita para evitar una gran fragmentación del parlamento.

Los países que usan barreras electorales suelen referirse a porcentajes de votos que deben superar los partidos para tener derecho a participar en el reparto de escaños.

Por muy pocos votos de diferencia, dos partidos pueden quedar a ambos lados de la barrera y, por tanto, se produce una falta de equidad al comparar sus asignaciones de escaños.

El sistema electoral sueco tiene una barrera electoral del 4% de los votos nacionales. Puede provocar falta de equidad entre los partidos con porcentaje a ambos lados del 4% como, de hecho, ha ocurrido en todas las elecciones celebradas desde 1973 hasta 2006. Por ejemplo, una de las faltas de equidad más significativas se produjo en la elección de 1991 en la cual el Partido de la Izquierda obtuvo 246.905 votos y recibió 16 escaños mientras que el Partido Verde obtuvo 185.051 votos y no recibió ningún escaño; proporcionalmente les correspondían 15,75 y 11,81 escaños, respectivamente, pero la barrera del 4% ocasionó el reparto 16 frente a cero.

Propuesta de nueva barrera electoral para Suecia

Para evitar la falta de equidad que produce una barrera basada en superar un porcentaje de escaños, podemos usar la barrera que consiste en disminuir los votos totales de los partidos en una misma cantidad. Los partidos que tengan menos votos de la cantidad a disminuir quedan eliminados directamente. Para no penalizar a los partidos pequeños más de lo que lo hace el sistema electoral sueco, hemos de disminuir los votos de cada partido en

una cantidad inferior al 4% de los votos totales a candidaturas. Por otra parte una barrera inferior al 0,5% tendrá un efecto muy limitado.

Por ejemplo, disminuir los votos totales de los partidos en un número equivalente al 1% del total de votos válidos (los que no alcanzasen ese valor quedan con cero votos), y distribuir los escaños en proporción a los votos totales disminuidos, significa que un partido con el 2% de los votos nacionales, reducirá sus votos a la mitad, y recibirá aproximadamente la mitad de los escaños que corresponden a su cuota, por lo que obtiene representación, pero se le motiva a fusionarse con otro/s para conseguir más representación. La elección de la cantidad de votos a disminuir, ya sea equivalente al 1% o a otra cantidad, es de igual dificultad que la elección actual del 4% en Suecia, frente al 3% o al 5% o a cualquier otro valor. Es una decisión política en cada caso.

En la tabla 3 mostramos los resultados de reducir los votos en un valor igual al 0,5% (29.802) y en un 1% (59.604) de los votos totales a partidos políticos en la elección al Parlamento de Suecia en 2010.

TABLA 3.

REPARTOS DE ESCAÑOS A LOS PARTIDOS (ELECCIONES SUECIA 2010)

Partido	Barrera 0,5%		Barrera 1%		Actual
	Votos-29.802	Escaños	Votos-59.604	Escaños	
Socialdemócrata	1.797.695	112	1.767.893	115	112
Moderado	1.761.964	109	1.732.162	112	107
Verdes	407.633	25	377.831	24	25
Liberal	390.722	24	360.920	23	24
Centro	361.002	22	331.200	21	23
Demócratas Suecos	309.808	19	280.006	18	20
Izquierda	304.251	19	274.449	18	19
Demócratas Cristianos	303.894	19	27.4092	18	19
Total		349		349	349

Fuente: elaboración propia.

La desproporción medida con el índice de Gallagher es 1,69 para la reducción del 0,5% (muy poco mayor a la obtenida para el sistema electoral actual), y con la reducción del 1% vale 2,53. Ambas muy bajas. Aunque la reducción que conduce a un reparto más parecido al actual es la del 0,5%, puede ser más adecuada la correspondiente al 1%, porque un cambio de barrera de este tipo anima a otros partidos pequeños a concurrir a las elecciones y, por tanto, el total de escaños del vencedor posiblemente habría sido inferior al valor 112 si en 2010 se hubiese usado una reducción del 1% como barrera. Por ello, sugerimos la disminución correspondiente al 1%.

Cualquiera de las dos barreras anteriores, basadas en la reducción de los votos totales, habría evitado la falta de equidad entre partidos mediano-pequeños que ha producido en muchas ocasiones la barrera actual del 4% en Suecia. En la tabla 3 comparamos los resultados producidos por estas dos barreras con el que se obtuvo con la barrera actual, en los casos en que se produjeron los desajustes más importantes en Suecia.

TABLA 4.

COMPARACIÓN DE ALGUNOS RESULTADOS OBTENIDOS CON DIFERENTES BARRERAS

Elección	Partido	Votos	Cuota	Escaños actuales	Barrera - 0,5%	Barrera - 1%
1988	Verde	296.935	19,28	20	18	17
	Demócratas Cristianos	158.182	10,27	0	8	7
1991	Izquierda	246.905	15,75	16	14	13
	Verde	185.051	11,81	0	10	9
2006	Verde	291.121	18,30	19	17	16
	Demócratas Suecos	162.463	10,21	0	9	7

Fuente: elaboración propia.

Para los tres casos analizados, el partido con más votos no llega a duplicar al que tiene menos votos, sin embargo, el más votado ha recibido entre 16 y 20 escaños mientras que el otro no ha recibido ninguno. Un trato muy desigual provocado por la barrera actual del 4%. Por el contrario, cualquiera de las otras dos barreras conduce a una distribución de escaños a los partidos políticos más ecuánime. En la tabla 5 mostramos la desproporcionalidad, medida de nuevo con el índice de Gallagher, para el reparto actual y los correspondientes a las dos barreras basadas en reducción de votos para las elecciones de 1988, 1991 y 2006.

TABLA 5.

DESPROPORCIONALIDAD CON BARRERAS DEL 0,5% Y 1% Y LA ACTUAL

Elección	Actual	Barrera 0,5%	Barrera 1%
1988	2,50	1,28	2,19
1991	2,94	1,28	2,33
2006	3,49	2,57	3,29

Observamos que los dos repartos correspondientes a las barreras basadas en reducción de votos no solo han mejorado la equidad en estas tres elecciones sino que también conducen a una desproporcionalidad menor que el reparto actual.

Reparto biproporcional para distribuir los escaños de los partidos entre las circunscripciones electorales en Suecia

Volviendo a la elección de 2010 del Parlamento de Suecia, la última columna de la tabla 2 contiene los tamaños proporcionales para las 29 circunscripciones de Suecia y la penúltima columna de la tabla 3 tiene los escaños totales que debe recibir cada partido en 2010, cuando la reducción es el 1%. Si se desea un reparto que cumpla estas dos restricciones solo resta saber cómo podemos distribuir los escaños de cada partido entre las circunscripciones de forma que se cumplan todas las restricciones. Para ello, una posibilidad es usar la biproporcionalidad.

El problema resultante podemos representarlo como se indica de forma resumida en la tabla 6, donde para cada circunscripción aparecen los votos de todos los partidos y en la última columna el número de escaños que deben ser asignados en la misma, concretamente los que aparecen en la última columna de la tabla 2. La última fila contiene el número de escaños que debe recibir cada partido, concretamente los que aparecen en la tabla 3 para la disminución del 1%. La última fila y la última columna contienen lo que se denominan las marginales o restricciones del problema de reparto biproporcional.

TABLA 6.

DATOS DEL PROBLEMA DE REPARTO BIPROPORCIONAL

Circunscri.	Partido								Total
	PSD	PM	PV	PL	PC	DS	PI	PDC	
Estoco. C.	159.222	286.249	53.788	59.461	41.369	29.886	31.617	44.880	42
Estoco. M.	111.688	183.421	65.351	45.939	33.895	16.950	39.565	28.244	31
Gotembur.	80.543	96.981	34.205	26.829	12.183	15.608	27.246	19.484	19
Ostergotlands	92.164	80.141	21.225	19.017	17.561	14.862	14.242	16.357	16
...
Vastra Norra	56.060	46.582	12.003	13.393	11.449	10.513	9.907	11.092	10
...
Norrbottnens	85.035	26.852	8.630	7.082	7.618	6.309	15.240	5.388	10
...
Jamtlands	33.013	18.193	5.339	3.155	10.487	3.122	5.340	2.340	5
Gotlands	12.855	9.731	3.259	1.785	5.657	1.225	2.342	1.128	2
Total	115	112	24	23	21	18	18	18	349

Fuente: elaboración propia.

Para hacer el reparto biproporcional con las restricciones anteriores, por ejemplo, con el método de Sainte-Laguë debemos buscar unos divisores para las columnas de votos y

otros para las filas de votos que, aplicados ambos a los votos de la tabla 6, y redondeando cada una de las fracciones obtenidas al número entero más próximo (método de reparto de Sainte-Laguë), se cumplan todas las marginales. La existencia de estos divisores fue probada por Balinski y Demange (1989). Una explicación detallada del método y una aplicación al caso español, puede verse en Ramírez *et al.* (2008).

El procedimiento para calcular los divisores no es simple de llevar a cabo, sino que precisamos de un programa específico. Por ejemplo, puede usarse el BAZI (Maier y Pukelsheim, 2007) que es de libre acceso y nos permite calcular el reparto biproporcional con el método de redondeo que deseemos. Concretamente, hemos usado el BAZI con el método de Sainte-Laguë. Los divisores y los repartos resultantes para los datos de 2010 aparecen en la tabla 7.

TABLA 7.

REPARTO BIPROPORCIONAL CON BARRERA DEL 1% (ELECCIONES SUECIA 2010)

Circunscripción / Divisor	Partido								Total
	PSD 0,88	PM 0,93	PV 1,08	PL 1,10	PC 1,20	DS 1,06	PI 0,99	PDC 1,00	
Estocolmo Con. 17.800	10	17	3	3	2	2	2	3	42
Estocolmo Mu. 17.237	7	12	3	2	2	1	2	2	31
Gotemburgo 17.000	5	6	2	1	1	1	2	1	19
Ostergotlands 19.100	5	5	1	1	1	1	1	1	16
Escania Sodra 19.000	3	5	1	1	1	1	0	1	13
Vastra Vastra 20.000	3	4	1	1	1	1	1	1	13
Jonkopings 18.000	4	3	1	1	1	1	0	2	13
Uppsala 19.600	3	4	1	1	1	0	1	1	12
Escania Ostra 18.820	3	3	1	1	1	1	0	1	11
Hallando 20.000	3	4	1	1	1	0	0	1	11
Gavleborgs 17.500	4	3	1	0	1	1	1	0	11
Dalarnas 18.000	4	3	1	0	1	1	1	0	11
Orebro 20.000	4	2	1	1	0	1	1	1	11
Malmo 16.000	3	4	1	1	0	1	1	0	11
Escania Vastra 17.000	3	4	1	1	0	1	0	0	10
Varmlands 19.000	4	3	0	1	1	0	1	0	10
Vastra Norra 20.000	3	3	1	1	0	0	1	1	10
Sodermanlands 18.000	4	3	1	1	0	1	0	0	10
Vasterbottens 18.500	4	2	1	1	1	0	1	0	10
Vastra Ostra 18.400	4	3	0	1	1	0	0	1	10

TABLA 7.

REPARTO BIPROPORCIONAL CON BARRERA DEL 1% (ELECCIONES SUECIA 2010) (CONT.)

Circunscripción / Divisor	Partido								Total
	PSD 0,88	PM 0,93	PV 1,08	PL 1,10	PC 1,20	DS 1,06	PI 0,99	PDC 1,00	
Norrbottnens 15.000	6	2	1	0	0	0	1	0	10
Vastmanlands 18.600	4	3	0	1	0	1	0	0	9
Vasternorrlands 17.000	5	2	0	0	1	0	1	0	9
Kalmar 17.000	4	3	0	0	1	0	0	1	9
Vastra Sodra 15.600	3	2	0	1	0	1	0	0	7
Kronobergs 15.000	3	3	0	0	1	0	0	0	7
Blekinge 14.000	3	2	0	0	0	1	0	0	6
Jamtlands 14.000	3	1	0	0	1	0	0	0	5
Gotlands 20.000	1	1	0	0	0	0	0	0	2
Total	115	112	24	23	21	18	18	18	349

Nota: debajo del nombre de cada partido aparece el divisor para la columna de votos, y junto al nombre de cada circunscripción aparece el divisor para la fila de votos.

Observaciones:

1. Es inmediato comprobar que el reparto es correcto sin necesidad de un ordenador. Por ejemplo, el número de escaños en Gotemburgo del PSD debe corresponder al redondeo al entero más próximo del resultado de dividir sus votos, 80.543, por el divisor de Gotemburgo y por el divisor del PSD, es decir, $80.543 / (17.000 \times 0,88) = 5,38$, cuyo redondeo es 5 como podemos ver en la tabla 7.
2. Si bien con la biproporcionalidad se consigue cuadrar el reparto deseado para los partidos y para las circunscripciones, esto es, satisfacer las marginales, hemos de indicar en su contra que tampoco se trata de un método perfecto. A la dificultad de tener que recurrir a un paquete informático y usar un ordenador para llevarlo a cabo hemos de añadir que surgen comparaciones locales paradójicas, en el sentido de que un partido con menos votos que otro en una circunscripción puede recibir más escaños. Y también que un mismo partido puede recibir más escaños en una circunscripción que en otra en la que obtuvo más votos. Por ejemplo, el Partido Socialdemócrata con 92.164 votos en Ostergotlands obtuvo 5 escaños aplicando el reparto biproporcional, mientras que en Norrbottens con 85.035 obtuvo 6 escaños. Por otro lado, en Vastra Norra el Partido del Centro con 11.449 no obtuvo ningún escaño, mientras que partidos menos votados como el Partido de la Izquierda con 9.907 votos y el Partido Demócrata Cristiano con 11.092 obtuvieron 1 escaño cada uno de ellos, respectivamente.

ADAPTACIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL DE SUECIA A LAS ELECCIONES AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Según Penadés de la Cruz (1999), las circunscripciones pequeñas en su conjunto producen efectos típicos de un sistema electoral mayoritario tales como gran desproporcionalidad y tendencia al bipartidismo, lo que se manifiesta tanto en el reducido número de partidos efectivos como en la alta concentración de votos y escaños en dos partidos.

En España hay más de 30 circunscripciones de tamaño pequeño (cinco escaños o menos) y son muy pocas las circunscripciones que tienen más de 10 escaños por lo que esa tendencia se ha puesto de manifiesto en las elecciones al Congreso de los Diputados.

Sin embargo tal comportamiento desaparece cuando un sistema electoral reserva una parte de los escaños para corregir los desequilibrios producidos por hacer muchos repartos en circunscripciones pequeñas y medianas. También desaparece cuando los escaños totales de los partidos se calculan en función de los votos totales y después se realiza un reparto biproporcional para que cada circunscripción reciba los escaños que correspondan a su población (Ramírez y Márquez, 2010; Ramírez y Pukelsheim, 2008). El reparto biproporcional evita discordancias en la representación de los partidos y en los tamaños de las circunscripciones. No obstante, dado que es mucho más importante evitar las discordancias en la representación de los partidos que en las circunscripciones, podríamos evitar el reparto biproporcional y tratar de imitar el sistema electoral sueco que permite hacer todos los repartos de escaños de forma muy simple (con una calculadora elemental), de tal forma que el único cambio importante a considerar sería el de la barrera electoral.

No es inmediato predecir todas las consecuencias que comporta un cambio de sistema electoral, pero siempre podremos hacer un análisis de cada uno de los parámetros que lo configuran para saber qué comportamiento habría tenido una determinada modificación al aplicarla a datos de elecciones anteriores.

A pesar de que hemos dedicado el apartado anterior a desarrollar mejoras al sistema electoral de Suecia sabemos que ese sistema electoral, en su forma actual, es uno de los mejor valorados del mundo, y el hecho de que jamás haya ocasionado una discordancia en la representación de los partidos es una de sus grandes virtudes. Por tanto podríamos plantearnos la adaptación del sistema electoral de Suecia para la elección del Congreso de los Diputados de España.

Al adaptar un sistema electoral a un país debe tenerse en cuenta el sistema de partidos de dicho país, ya que una adaptación sin ningún cambio podría dejar fuera a minorías o partidos históricos y hacer que se perdieran aspectos positivos que el sistema anterior tuviese. Por esto, haremos una adaptación que tiene en cuenta características existentes en el actual sistema de elección para el Congreso de los Diputados, como son la representación de partidos cuyos votos estén concentrados en pocas circunscripciones y la gobernabilidad.

Escaños permanentes para la elección del Congreso de los Diputados

Como España tiene una población cuatro veces superior a la de Suecia se puede aceptar un tamaño para el Congreso superior al actual, de tal forma que la distribución de los 350 escaños actuales del Congreso entre las circunscripciones podrían ser los permanentes en España equivalentes a los 310 escaños permanentes que distribuye Suecia entre sus 29 circunscripciones y en cada una los asigna a los partidos en proporción a los votos que obtienen en la misma, con lo cual el sistema garantiza representatividad local.

En cuanto a la barrera electoral, establecer un mínimo del 4% de los votos totales dejaría fuera del Congreso a todos los partidos nacionalistas o les obligaría a formar coaliciones para superarla. Incluso una reducción del 1%, como hemos sugerido en la propuesta de mejora del sistema electoral de Suecia, podría dejar sin representación a partidos clásicos como el PNV. Entendemos que es más adecuado no establecer ninguna barrera y seguir un procedimiento como el que aparece en Ramírez *et al.* (2008) o en Ramírez *et al.* (2013), mediante el cual se utilizan unos escaños para corregir los desequilibrios producidos en la asignación de los escaños permanentes y otros para mantener cierta prima para la gobernabilidad. Este grupo de escaños serían los compensatorios.

Después los escaños compensatorios se adjudicarán a los partidos de igual forma que se hace actualmente en Suecia.

Por otra parte, siguiendo la tradición española, vamos a usar el método d'Hondt, ya que el efecto distorsionador que produce actualmente al ser aplicado en muchas circunscripciones va a ser corregido mediante el uso de escaños compensatorios. Por tanto, la distribución de los escaños permanentes a los partidos políticos coincide con los resultados de 2011 (columna 3ª de la tabla 8).

Escaños compensatorios para el Congreso

Concretamente, vamos a usar 50 escaños compensatorios para corregir los desequilibrios, denominamos R2 a este reparto, de igual forma que se hace en Suecia, solo que son más de 39, porque en España hay más circunscripciones y son más pequeñas. El resultado es R2, que aparece en la columna 4ª. Si el único objetivo del método fuera obtener una alta proporcionalidad, la habríamos conseguido tras el reparto R2. A continuación distribuimos 25 escaños primando al partido vencedor, que sirven para mantener la gobernabilidad y la estabilidad del sistema de partidos, puesto que no hemos usado barrera electoral alguna. Este reparto también se hace considerando los escaños totales, que serían 425, pero se distribuyen en proporción al cuadrado de los votos totales, sin que ningún partido reciba menos escaños de los obtenidos en R2, y solo hasta que (en su caso) el primer partido supere el escaño 213 (a partir del cual continuaríamos distribuyendo en proporción a los votos totales). Denominamos R3 a la distribución final a los partidos. La tabla 8 contiene los resultados.

TABLA 8.

ADAPTACIÓN PARCIAL A ESPAÑA DEL SISTEMA ELECTORAL DE SUECIA

Partido	Votos	Escaños actuales R1 (Perma.)	R2	R3 (Propuesta)	% R3	% Votos	% Escaños actuales
PP	10.866.566	186	186	211	49,62	45,25	53,14
PSOE	7.003.511	110	118	118	27,75	29,16	31,43
IU	16.86.040	11	28	28	6,59	7,02	3,14
UPD	1.143.225	5	19	19	4,47	4,76	1,43
CiU	1.015.691	16	17	17	4,00	4,23	4,57
Amaiur	334.498	7	7	7	1,65	1,39	2,00
PNV	324.317	5	5	5	1,18	1,35	1,43
ERC	256.985	3	4	4	0,94	1,07	0,86
Equo	216.748	0	3	3	0,71	0,90	0,00
BNG	184.037	2	3	3	0,71	0,77	0,57
CC-NC	143.881	2	2	2	0,47	0,60	0,57
C-Equo	125.306	1	2	2	0,47	0,52	0,29
PACMA	102.144	0	1	1	0,24	0,43	0,00
FAC	99.473	1	1	1	0,24	0,41	0,29
EB	97.673	0	1	1	0,24	0,41	0,00
PA	76.999	0	1	1	0,24	0,32	0,00
PxC	59.949	0	1	1	0,24	0,25	0,00
GBai	42.415	1	1	1	0,24	0,18	0,29
Otros	235.967	0	0	0	0,00	0,98	0,00
Total	24.015.376	350	400	425	100,00	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia.

Así pues el total de los 75 escaños compensatorios, que hemos usado para conseguir representatividad y mantener cierta prima al partido vencedor para favorecer la gobernabilidad, se asignan de la siguiente forma: PP recibe 25, PSOE recibe 8, IU recibe 17, UPD recibe 14, CiU recibe 1, ERC recibe 1, Equo recibe 3, BNG, Compromís, PACMA, EB, PA y PxC reciben 1 cada uno de ellos, respectivamente. Así pues, una característica del método propuesto es que, prácticamente, el partido primado es el vencedor (solo Amaiur y Gbai tienen también una pequeña prima), y que esta prima del partido vencedor se produce a costa de casi todos los partidos.

La representatividad ha aumentado considerablemente. De una parte el índice de Gallagher para el reparto actual vale 6,95, mientras que para el reparto propuesto vale 3,38, con lo cual la desproporcionalidad se ha reducido a la mitad. Además se mantiene

un incentivo para la gobernabilidad puesto que el PP ha obtenido una prima en porcentaje de escaños de 4,37 puntos, que le ha acercado bastante a la mayoría absoluta. Una prima al vencedor que valga entre 4 y 5 puntos es muy normal, de hecho primas de este tamaño las ha tenido Alemania en las dos últimas elecciones. Una prima de casi 8 puntos que es la obtenida por el PP con el sistema electoral actual no es habitual con sistemas electorales proporcionales. Se ratifica una vez más lo que afirma Montero y Reira (2010) “los niveles de desproporcionalidad son mucho más altos en sistemas mayoritarios que en los que utilizan fórmulas de representación proporcional. Pero resulta en cambio llamativo observar que el nivel medio de desproporcionalidad en España está más cercano al que exhiben las democracias con sistemas mayoritarios que al que presentan los países que utilizan normas proporcionales”.

Es interesante observar que con esta propuesta de adaptación del sistema electoral sueco la prima del partido vencedor la soportan entre casi todos los restantes partidos políticos, ya que solo Amaiur y GBai obtienen un porcentaje de escaños algo superior a su porcentaje de votos, de tal forma que se obtiene un reparto bastante ecuánime. Sin embargo con el sistema actual la ventaja de ambos partidos es superior y también obtienen ventaja PSOE y CiU, todo a costa de IU, UPD y Equo, ocasionando enormes faltas de equidad.

Por último, el Número Efectivo de Partidos (NEP) propuesto por Laakso y Taagepera (1980) y posteriormente modificado por Taagepera y Shugart (1989), que permite apreciar cuántos partidos compiten parlamentariamente, vale 2,60 para el reparto actual y 2,84 para el reparto propuesto.

Distribución de los escaños compensatorios entre las circunscripciones

La distribución de los escaños compensatorios de cada partido a las provincias hay que hacerla en proporción a los votos de ese partido en cada provincia y teniendo en cuenta los escaños permanentes recibidos. En este caso es lógico usar un método como el de Sainte-Laguë por su imparcialidad. Concretamente, para el PP hay que distribuir 211 escaños a las provincias sin que en ninguna provincia reciba menos de los permanentes, es decir, ninguna puede recibir menos escaños de los obtenidos en 2011, con lo cual el PP aumenta en 11 escaños su representación en Madrid, 2 en Barcelona, 4 en Valencia, 1 en Alicante, 2 en Sevilla y 1 en Vizcaya, La Coruña, Asturias, Pontevedra y Córdoba. Realizando el mismo proceso para distribuir los escaños compensatorios de todos los partidos, las provincias más pobladas son las que más escaños compensatorios reciben, y los resultados finales para las circunscripciones son los que aparecen en la tabla 9.

Como podemos observar en la tabla 9 hay grandes desequilibrios en la representación de las provincias, es decir, entre los escaños que deberían corresponderle proporcionalmente (última columna) y los que les corresponderían si aplicáramos este procedimiento similar al usado en Suecia (penúltima columna). Entre los desequilibrios más importantes destacan los de Barcelona que recibe 8 escaños menos de los que le corresponderían

proporcionalmente, mientras que Madrid solo habría recibido un escaño de menos, y los de muchas circunscripciones pequeñas que reciben 1 escaño más de lo que proporcionalmente les correspondería. Los principales puntos a favor y en contra de esta distribución los recogemos seguidamente en las observaciones.

TABLA 9.

DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS COMPENSATORIOS A LAS CIRCUNSCRIPCIONES ESPAÑOLAS APLICANDO LA ADAPTACIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL SUECO

Provincia	Población	Permanentes	Compensatorios	Totales	Proporcionales
Madrid	6.458.684	36	22	58	59
Barcelona	5.511.147	31	11	42	50
Valencia	25.81.147	16	11	25	23
Alicante	1.926.285	12	3	15	18
Sevilla	1.917.097	12	6	18	17
Málaga	1.624.145	10	1	11	15
Murcia	1.461.979	10	2	12	13
Cádiz	1.236.739	8	2	10	11
Vizcaya	1.153.724	8	1	9	10
La Coruña	1.146.458	8	4	12	10
I. Baleares	1.106.049	8	1	9	10
Las Palmas	1.090.605	8	0	8	10
Asturias	1.084.341	8	3	11	10
S. C. Tenerife	1.027.914	7	0	7	9
Zaragoza	973.252	7	1	8	9
Pontevedra	962.472	7	2	9	9
Granada	918.072	7	2	9	8
Tarragona	808.420	6	0	6	7
Córdoba	805.108	6	2	8	7
Gerona	753.046	6	0	6	7
Guipúzcoa	707.263	6	0	6	6
Toledo	697.959	6	0	6	6
Almería	695.560	6	0	6	6
Badajoz	692.137	6	1	7	6
Jaén	670.761	6	1	7	6
Navarra	636.924	5	0	5	6
Castellón	604.274	5	0	5	5

TABLA 9.

DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS COMPENSATORIOS A LAS CIRCUNSCRIPCIONES ESPAÑOLAS APLICANDO LA ADAPTACIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL SUECO (CONT.)

Provincia	Población	Permanentes	Compensatorios	Totales	Proporcionales
Cantabria	592.250	5	0	5	5
Valladolid	533.640	5	1	6	5
Huelva	518.081	5	0	5	5
Ciudad Real	515.529	5	0	5	5
León	499.284	5	0	5	5
Lérida	439.768	4	0	4	4
Cáceres	415.083	4	0	4	4
Albacete	401.682	4	0	4	4
Burgos	374.826	4	0	4	3
Salamanca	353.619	4	0	4	3
Lugo	353.504	4	0	4	3
Orense	335.219	4	0	4	3
La Rioja	322.415	4	0	4	3
Álava	317.352	4	0	4	3
Guadalajara	251.563	3	0	3	2
Huesca	228.566	3	0	3	2
Cuenca	217.716	3	0	3	2
Zamora	194.214	3	0	3	2
Palencia	172.510	3	0	3	2
Ávila	171.896	3	0	3	2
Segovia	164.268	3	0	3	1
Teruel	145.277	3	0	3	1
Soria	95.258	2	0	2	1
Ceuta	80.579	1	0	1	1
Melilla	76.034	1	0	1	1
Total	47.021.695	350	75	425	425

Fuente: elaboración propia.

Observaciones:

1. El método para asignar los escaños compensatorios de cada partido a sus listas provinciales es muy simple.

2. La mayor parte de los escaños compensatorios son asignados en las provincias más pobladas, como era de esperar, puesto que son las que soportan actualmente mayor coste de población por escaño.
3. Se producen discordancias en el número de representantes totales de las circunscripciones (lo mismo que ocurre en Suecia). Así, por ejemplo, Alicante tiene 3 escaños menos que Sevilla a pesar de tener más población, lo mismo sucede al comparar Vizcaya con La Coruña o Las Palmas con Asturias, y con varias comparaciones más para las cuales la discordancia es de uno o dos escaños.
4. También hay otros desequilibrios importantes, aunque no den lugar a una discordancia. Por ejemplo, Barcelona tendría un déficit de 8 escaños mientras que para Madrid sería de solo un escaño. Todos estos desequilibrios y discordancias es el coste que se paga, con respecto al método de reparto biproporcional, por usar un método más simple para distribuir los escaños compensatorios entre las circunscripciones electorales.

Para completar la adaptación del sistema electoral sueco a España sería necesario establecer un mecanismo de desbloqueo de las listas electorales. El usado en Suecia permite a los electores marcar los candidatos más preferidos, por tanto equivale al método de Votación Aprobatoria (Brams, 2007), condicionado a superar el 8% de los votos para poder alterar el orden establecido por los partidos políticos. Es un método simple de aplicar y permite a todos los candidatos salir elegidos casi en igualdad de condiciones. Puede resultar muy adecuado en cualquier país y en particular para desbloquear las listas en España.

No obstante otros métodos como Majority Judgment (Balinski y Laraki, 2011) o un método tipo Borda (García *et al.*, 2010), también pueden ser considerados para el desbloqueo de listas electorales en las elecciones al Congreso de los Diputados.

CONCLUSIONES

El actual sistema electoral sueco proporciona una gran representatividad tanto a nivel local (por circunscripción) como global. Lo consigue porque hace la asignación de los escaños a los partidos en dos etapas, y los escaños de la segunda etapa sirven para compensar a los partidos perjudicados en el primer reparto. La técnica de asignar en una segunda etapa unos escaños compensatorios para corregir los desequilibrios en la representación de los partidos puede aplicarse en cualquier otro país y conseguir de esa forma alta representatividad.

No obstante, el sistema electoral de Suecia presenta algunas deficiencias. En primer lugar no es ecuánime con los partidos mediano-pequeños debido a la barrera del 4% de los votos a nivel nacional o del 12% de los votos en una circunscripción concreta. Es una deficiencia que Suecia comparte con muchos otros sistemas electorales (Alemania, Polonia, Finlandia, Noruega, Turquía...), porque todos ellos usan también barreras electorales,

para los partidos políticos, consistentes en superar un porcentaje de votos totales. Hemos visto que esa deficiencia desaparece si se usa una barrera basada en disminuir los votos totales de los partidos para asignar los escaños totales que deben recibir. En tal caso una disminución equivalente al 1% de los votos totales puede ser suficiente para conseguir el mismo efecto que una barrera porcentual del 4%.

En Suecia también se produce un desajuste en el número de diputados por circunscripción con respecto a su número de electores, porque el procedimiento para asignar los escaños compensatorios a las circunscripciones electorales es muy simple pero conduce a tamaños discordantes de las mismas. Por el contrario si por una parte se determina una representación de los partidos de acuerdo con sus votos totales y por otra el tamaño de las circunscripciones en proporción a su número de electores (o de habitantes), es posible realizar un reparto biproporcional, con lo cual se evitan tanto las discordancias en la representación de los partidos como en los tamaños de las circunscripciones. Esto es aplicable no solo a Suecia, como se ha hecho en el apartado 3, sino en el diseño de cualquier otro sistema electoral de representación proporcional.

La técnica que hemos descrito para calcular la representación de los partidos en el Parlamento de Suecia, el tamaño de las circunscripciones y la distribución de los escaños de cada partido en las circunscripciones (mediante un reparto biproporcional) es aplicable a las elecciones en los condados de Suecia, así como a muchas otras elecciones como la del Congreso de los Diputados de España, los parlamentos de las comunidades autónomas, etc.

No obstante, si España deseara establecer un sistema electoral como el de Suecia hay que tener en cuenta que la estructura de partidos políticos de España es muy diferente a la de Suecia, porque en España existe un grupo estable de partidos de ámbito regionalista y se verían obligados a formar coaliciones ante un sistema electoral que contemple una barrera porcentual como la de Suecia (o desaparecerían); incluso una barrera basada en la reducción de votos les afectaría muy negativamente. Por otra parte, una distribución en España de los escaños de los partidos a las circunscripciones usando el mismo método que Suecia es mucho más sencilla de realizar que el reparto biproporcional pero a cambio conduce a discordancias en los tamaños de las circunscripciones similares a los que produce el sistema electoral sueco.

AGRADECIMIENTOS

Los autores desean agradecer a la Junta de Andalucía la ayuda recibida a través del Proyecto de Excelencia SEJ-8044/2011 y del grupo de investigación FQM-0191, así como a dos revisores anónimos por sus valiosos comentarios para mejorar de forma muy significativa este trabajo.

Referencias

- Balinski, M., Demange, G. 1989. "An axiomatic approach to proportionality between matrices", *Mathematics of Operations Research* 14: 700-719.
- Balinski, M., Laraki, R. 2011. *Majority Judgment: Measuring, Ranking and Electing*, The MIT Press, primera edición.
- Gallagher, M. 1991. "Proportionality, disproportionality and electoral systems", *Electoral Studies* 10 (1): 33-51.
- Balinski, M., Ramírez González, V. 1997. "The Mexican Laws: 1996 version", *Electoral Studies* 16: 329-340.
- Brams, S. J., Fishburn, P. 2007. *Approval Voting*, Cambridge, MA: Birkhäuser Boston, 1983. Revisado en 2007: Springer.
- García Lapresta, J. L., Marley, A. A. J., Martínez Panero, M. 2010. "Characterizing best-worst voting systems in the scoring context", *Social Choice and Welfare* 34: 487-496.
- Lijphart, A. 1995. *Sistemas electorales y sistemas de partidos. Un estudio de veintisiete democracias*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Loosemore, J., Hanby, V. J. 1971. "The theoretical limits of maximum distortion: some analytical expressions for electoral systems", *British Journal of Political Science* 1: 467-477.
- Lundell, K. 2008. "Electoral reform and party system change: an analysis of nordic elections with two different electoral systems", *Scandinavian Political Studies* 87 (4): 363-383.
- Mackie, T., Rose, R. 1991. *The International Almanac of Electoral History*. Londres: Macmillan, tercera edición.
- Maier, S., Pukelsheim, F. 2007. *Bazi: A free computer program for proportional representation apportionment*. Augsburg: Institut für Mathematik.
- Montabes Pereira, J. 1998. *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas/Parlamento de Andalucía.
- Montero Gibert, J. R., Sagraera, P. R. 2010. "El sistema electoral español: cuestiones de desproporcionalidad y de reforma", *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid (AFDUAM)*, 13: 225-270.
- Nohlen, D. 1998. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Palomares Bautista, A., Ramírez González, V. 2003. "Thresholds of the divisors methods", *Numerical Algorithms* 34: 405-415.
- Penadés de la Cruz, A. 1999. "El sistema electoral español (1977-1996)", en Paniagua Soto, L. J., Monedero, J. C. (eds.), *En torno a la democracia en España: temas abiertos del sistema político español*. Madrid: Tecnos.
- Rae, D. W. 1971. *The political consequences of electoral laws*. New Haven: Yale University Press.

- Ramírez González, V. 2010. "Proposta di riforma del sistema elettorale per la Camera in Italia", *POLENA (Political and Electoral Navigations)* 2: 85-94.
- Ramírez González, V., Martínez Aroza, J. A., Márquez García, M. L. 2008. *Informe GIME'08. Propuesta de modificación del Sistema Electoral*. Granada: Universidad de Granada, ISBN 978-84-338-4861-1.
- Ramírez González, V., Márquez García, A. 2010. "Un sistema electoral ecuánime para el Congreso de los Diputados", *Revista Española de Ciencia Política* 24: 139-160.
- Ramírez González, V., Palomares Bautista, A., López Carmona, A., Fortes Escalona, M. Á., González Rodelas, P., Ramírez Márquez, C. M., Martínez Aroza, J. A., Márquez García, M. L., Pasadas Fernández, M., Delgado Márquez, B. L. 2013. *Sistema Electoral para el Congreso de los Diputados. Propuesta para un Parlamento más ecuánime, representativo y gobernable*. Granada: Editorial de la Universidad de Granada.
- Ramírez González, V., Pukelsheim, F., Palomares Bautista, A., Martínez Aroza, J. A. 2008. "A bi-proportional method applied to the Spanish Congress", *Mathematical and Computer Modelling* 48: 1461-1467.
- Taagepera, R., Laakso, M. 1980. "Proportional profiles of West European electoral systems", *European Journal of Political Research* 8: 423-446.
- Taagepera, R., Shugart, M. S. 1989. *Seats and Votes, The effects and determinants of electoral systems*. New Haven: Yale University Press.
- Valmyndigheten. 2011. "Elections in Sweden". www.val.se/in_english
- The Elections Act, www.val.se/in_english/legal_acts/
- www.eiu.com. 2012. "The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy 2011".

Presentado para evaluación: 14 de junio de 2012

Aceptado para su publicación: 20 de mayo de 2013

VICTORIANO RAMÍREZ, Universidad de Granada

vramirez@ugr.es

Catedrático de Matemática Aplicada, fue director del Departamento de Matemática Aplicada de la Universidad de Granada. Su principal línea de investigación es el Análisis y diseño de sistemas electorales, entre sus publicaciones más relevantes destaca: Balinski, Michel L. y Ramírez González, Victoriano: "Mexico's 1997 apportionment defies its electoral law", *Electoral Studies* 18 (1): 117-124, 1999; Márquez García, María Luisa y Ramírez González, Victoriano: "The Spanish electoral system: proportionality and governability", *Annals of Operation Research* 84: 45-59, 1998; Palomares Bautista, Antonio y Ramírez González, Victoriano: "El tamaño de las circunscripciones para el congreso", *Revista de Derecho Político* 63: 41-56, 2005; Ramírez González, Victoriano: "Limitaciones constitucionales que afectan a la elección del Congreso de los Diputados: Posible modificación del artículo 68 de la Constitución y reparto a dos niveles", *Revista de Derecho*

Político 67: 11-38, 2006; Ramírez González, Victoriano y Márquez García, Ana: “Un sistema electoral ecuaníme para el congreso de los diputados revista”, *Revista Española de Ciencia Política* 24: 139-160, 2010.

ADOLFO LÓPEZ, Universidad de Granada

adolfo@ugr.es

Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad de Granada. Becario FPU (2010-2014) del Departamento de Matemática Aplicada de la Universidad de Granada. Su principal área de investigación es el Análisis y diseño de sistemas electorales: Ramírez González, Victoriano y López Carmona, Adolfo: “Sistemas electorales basados en la representación proporcional”, *Revista Extoikos* 6: 29-39, 2012.

ANTONIO PALOMARES, Universidad de Granada

anpalom@ugr.es

Doctor en Matemáticas por la Universidad de Granada (2003). Es profesor contratado doctor por la Universidad de Granada en el Departamento de Matemática Aplicada. Sus principales áreas de investigación son los sistemas electorales y el análisis numérico: Palomares Bautista, Antonio; Oelbermann, Kai-Friederike y Pukelsheim, Friedrich: “The 2009 european parliament elections: from votes to seats in 27 ways”, *European Electoral Studies* 5 (2): 14-182, 2010; Palomares Bautista, Antonio y Ramírez González, Victoriano: “Thresholds of the divisor methods”, *Numerical Algorithms* 34 (2-4): 405-415, 2003; Palomares Bautista, Antonio y Ramírez González, Victoriano: “Un método para la elección directa de alcaldes”, *Revista de las Cortes Generales* 60: 241-261, 2003; Palomares Bautista, Antonio y Ruiz Galán, Manuel: “Isomorphisms, schauder bases in banach spaces, and numerical solution of integral and differential equations”, *Numerical Functional Analysis Optimization* 26 (1): 129-137, 2005.

BLANCA L. DELGADO, Universidad de Granada

bdelgado@ugr.es

Profesora ayudante doctora del Departamento de Economía Internacional y de España de la Universidad de Granada. Sus principales líneas de investigación son el capital social, la confianza, los sistemas electorales y la toma de decisiones. Ha publicado Delgado Márquez, Blanca Luisa; Carbó Valverde, Santiago y Rodríguez Fernández, Francisco: “Do financial sectors converge across Spanish regions?”, *Economic Information Journal*, 196: 169-176, 2007; Delgado Márquez, Blanca Luisa; Carbó Valverde, Santiago y Rodríguez Fernández, Francisco: “Regional financial systems in Spain in 2007: A transition year”, *Economic Information Journal*, 203: 147-154, 2008; Delgado Márquez, Blanca Luisa y Liñares Zegarra, José Manuel: “Indicators of financial architecture, institutional and legal environment of financial systems: A world perspective”, *Spanish Economics Journal*, 110: 290-325, 2006; Delgado Márquez, Blanca Luisa y Rodríguez Fernández, Francisco: “The impact of financial exclusion in Europe: Something beyond integration”, *Perspectives of Financial System*, 88: 107-117, 2006.

Claves explicativas y desarrollo de las políticas de sostenibilidad en la Comunidad Autónoma del País Vasco

Key explanations and evolution of sustainable development policies in the Basque Country

Alberto de la Peña

Universidad del País Vasco/ EHU

Resumen

El desarrollo sostenible se ha convertido en los últimos tiempos en una especie de mantra invocado por las administraciones públicas a la hora de hablar de planificación estratégica. Las políticas sectoriales que pretenden cubrir este objetivo han sido tradicionalmente las de carácter medioambiental, si bien en las últimas décadas la adopción casi universal de la meta de la sostenibilidad ha hecho que podamos hablar ya propiamente de unas políticas de desarrollo sostenible. En este artículo pretendemos repasar la génesis y el desarrollo de tales políticas en el marco concreto de una comunidad autónoma, Euskadi, en tanto el reparto competencial de la Constitución de 1978 asigna a las autonomías un papel relevante en este ámbito. Trataremos por tanto de describir y, sobre todo, explicar las claves de su inclusión en la agenda, así como las características más relevantes de su enfoque y objetivos.

Palabras clave: desarrollo sostenible, sostenibilidad, política medioambiental.

Abstract

Sustainable development has become daily routine for public administration when strategic planification is to be faced. Environmental policies have traditionally pretended to aim at sustainability, but the extent to which the latter has been universally assumed by institutions, justifies talking about sustainable development policies as such. In this piece of work we will try to analyze the origins and development of such policies in the concrete case of the Basque Country, given the fact that Spanish Constitution gives autonomous communities a prominent role in the management of sustainability. Therefore, we will attempt to describe and, above all, explain how those policies were set into public agenda and which are—and why—the most important features of their scope and objectives.

Keywords: sustainable development, sustainability, environmental policy.

INTRODUCCIÓN

La solidaridad intergeneracional ha sido una de las aportaciones conceptuales más novedosas a la teoría política de las últimas décadas. En el debate normativo occidental la solidaridad ha sido tradicionalmente un concepto aplicable a la humanidad en general o reproducible en el ámbito de la clase social, el género, la nación u otras categorías de estratificación social. Es decir, la solidaridad se vertía sobre los vivos. Sin embargo, el concepto de desarrollo sostenible introdujo en su día a los no natos como sujeto de derechos, como grupo social con quien las generaciones actuales deberían actuar respetuosamente en el proceso productivo, la creación de riqueza y la explotación de los recursos naturales en general.

En todo caso, el desarrollo sostenible ha sido un concepto controvertido: su relativo éxito inicial se ha explicado en parte por el hecho de que, al menos en teoría, concilia las exigencias planteadas por la conservación del medio natural con los requerimientos de la estructura económica y social¹. Ello marca un claro punto de inflexión en la aproximación pública a la gestión medioambiental, por cuanto la importancia de lo ambiental se relativiza y conjuga con lo social y lo económico, pero, al mismo tiempo, ha dado también paso a un cierto embrollo terminológico, a partir del cual, por ejemplo, se han podido escuchar expresiones como “crecimiento sostenible”, lo que denota confusión entre los conceptos de crecimiento y desarrollo, y la discutible presunción de que puede sostenerse un crecimiento económico ilimitado. En cualquier caso, tanto la noción de desarrollo sostenible como los enfoques ambientalistas que le precedieron comparten un rasgo en común y aún hoy relativamente novedoso por cuanto no excesivamente corriente: la apuesta por un modelo de autocontención. En efecto, las políticas ambientales y la propia sostenibilidad como aspiración buscan someter voluntariamente las capacidades productivas humanas a un imperativo hasta cierto punto intemporal como es la preservación de los ecosistemas o, al menos, la no irreversibilidad de su deterioro. En este sentido, este tipo de políticas sectoriales adquieren una categoría no compartida por ninguna otra y es la de cierta administración del tiempo a gran escala y una reorientación del paradigma de relaciones con el medio, buscando la evolución hacia un modelo no depredador y preservador de la riqueza ecológica y humana. No se trata de explotar el presente con todos los medios a nuestro alcance, sino de afrontar sus retos observando el futuro que aguarda.

Aquí trataremos la cuestión de las políticas públicas que pretenden llevar a la práctica el ideal de la solidaridad intergeneracional: las políticas ambientales y de sostenibilidad.

1. El concepto de desarrollo sostenible se presenta como una idea integradora de las perspectivas ambiental, social y económica, si bien la primera de ellas constituiría el fundamento donde empezar a levantar las otras dos (Jiménez Herrero, 2010: 74). Esta misma idea nos lleva a considerar aquí la política ambiental como precedente e hilo conductor de las políticas de sostenibilidad, puesto que se ocupan, a nuestro modo de entender, de sentar las bases para consolidar la viabilidad de la sociedad futura. De ahí que hayamos escogido una perspectiva temporal para nuestro análisis que se remonta a una época anterior a la de la propia acuñación del desarrollo sostenible como concepto.

¿Por qué surgen en un momento dado estas políticas? ¿Qué factores determinan la inclusión de la gestión medioambiental primero, y de la sostenibilidad después, en la agenda pública? ¿Por qué a partir de un determinado momento se deja de hablar de medio ambiente y la sostenibilidad pasa a ser el objetivo? Naturalmente, ha habido diferentes modos de abordar la configuración de la agenda pública que es, a fin de cuentas, el problema que estamos tratando aquí. Entre las interpretaciones más comúnmente citadas, Kingdon (1995: 196 y ss.) explica la introducción de determinados temas en la agenda de acuerdo a procesos paralelos que, de alguna manera, deben encontrarse para generar cambios en los asuntos de los que se ocupan los gobernantes. En este sentido, los problemas “objetivos”, el proceso político general y el desarrollo de las políticas públicas deberían confluir para introducir nuevas cuestiones en la agenda pública o para cambiar el orden en la relación de preferencias de la agenda gubernamental. En definitiva, abrir “ventanas de oportunidad” (*policy windows*) a los emprendedores políticos por las cuales introducir nuevos planteamientos, intereses, objetivos e instrumentos de actuación.

Aunque sobre sostenibilidad no se haya escrito todavía demasiado en ciencia política, lo cierto es que sí tenemos ya una idea formada de cómo se originó la atención pública global por el medio ambiente y acerca de la creación del concepto de desarrollo sostenible². Por ello, no pretendemos aquí desarrollar una visión *macro* de estas cuestiones, de cómo surgen históricamente a nivel mundial, sino que pretendemos explorar un terreno relativamente menos transitado: de qué manera se intenta trasladar al ámbito de las decisiones políticas, cómo y por qué un actor institucional concreto, en este caso un gobierno regional, las incluye en su agenda y en función de qué factores cambia el enfoque general del problema en cuestión.

En concreto, nos centraremos en el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) por varias razones: en primer lugar, la naturaleza del reparto competencial en el Estado autonómico otorga un amplio margen a las comunidades autónomas (CC AA) en políticas claves para la sostenibilidad como medio ambiente u ordenación del territorio (art. 148.1.9 y art. 148.1.3 CE), por lo que escoger la Administración autonómica como unidad de análisis se nos antoja una estrategia especialmente adecuada para el caso español³. Además,

-
2. Es un lugar común referirse en este punto al poder persuasivo que tuvieron sobre la opinión pública determinadas publicaciones que aparecen en los años sesenta y los setenta acerca de problemas ambientales hasta el momento no visibles: el libro de Rachel Carson sobre los efectos de los pesticidas, de Paul Ehrlich sobre la evolución demográfica o de Donatella Meadows sobre los límites del crecimiento son quizá los más conocidos (Dauvergne, 2005: 12). Según la tesis convencional, de llamadas de atención como las proferidas por los mencionados autores y de los propios signos cada vez más evidentes de una problemática ecológica, surgiría el interés de los decisores públicos por el medio ambiente. Posteriormente vendría una larga serie de políticas ambientales para cuyo análisis habría que mencionar lógicamente otro tipo de literatura: de esta destacaríamos por su exhaustividad, las aportaciones de Neil Carter (2007) o de William M. Lafferty (2004) que, en general, trazan una línea evolutiva marcada por la continuidad entre políticas ambientales y de sostenibilidad. Asimismo, para una aproximación politológica aplicada al caso español, subrayando la imbricación de la política ambiental española en la europea, conviene consultar los trabajos de Aguilar (1997, 2003a, 2003b, 2003c y 2003d), Aguilar *et al.* (1999), Arias y Valencia (2004), Font (2000, 2001), Jiménez Sánchez (2005) y Navarro (1999).
 3. Resulta sintomático de este protagonismo de las CC AA en las políticas de sostenibilidad el hecho de que no será hasta noviembre de 2007 cuando el Gobierno central apruebe una estrategia española de desarrollo

y abstrayéndonos de nuestro contexto, es frecuente resaltar el papel de los actores regionales en la implementación de las políticas de desarrollo sostenible (Bruyninckx *et al.* 2012), lo que, en el caso de la CAPV, nos ofrece la ventaja añadida de su larga trayectoria de autogobierno y su autonomía fiscal. En este sentido, estimamos que el caso seleccionado puede constituir una buena muestra para extraer una serie de conclusiones que den respuesta a los interrogantes anteriormente formulados. Para ello, seguidamente trazaremos una descripción cronológica de las políticas ambientales y de sostenibilidad en la CAPV de acuerdo a una periodización propia: iniciamos el análisis en el momento en que el Gobierno de Vitoria-Gasteiz comienza su andadura tras las primeras elecciones autonómicas, extendiéndose esa primera fase hasta 1998 cuando se elabora la primera ley genérica sobre medio ambiente. La segunda fase arranca entonces y se extiende hasta el año 2009, en el que da inicio la legislatura socialista en la que se elabora la primera estrategia integral de sostenibilidad en Euskadi⁴.

CRISIS ECOLÓGICA Y POLÍTICAS AMBIENTALES DEL GOBIERNO VASCO (1980-1998)

A comienzos de la década de los setenta, la realidad socioeconómica del País Vasco presentaba notables problemas de índole ambiental, lo que venía motivado por el peso y las características del factor industrial en su economía: el vasco es entonces el principal polo productivo del estado español en siderurgia, industria química o construcción naval. Se trataba, asimismo, de una de las regiones con mayor renta per cápita, densidad de población y nivel de urbanización, lo que había provocado tremendos costes ecológicos, de los que quizá la polución atmosférica y la contaminación de las aguas eran los más graves. Por consiguiente, no es extraño que las primeras movilizaciones por una causa medioambiental de las que se tiene noticia en España acontecieran en Bilbao en 1968, donde la repercusión de la actividad de la industria emplazada a lo largo del río Nervión se torna a veces insoportable para sus habitantes. El tratamiento dado por las instituciones franquistas a este problema compondrá una cierta mezcla de represión y paternalismo que deja como legado — aparte de dos personas muertas a consecuencia de la intervención policial— la inclusión en la agenda pública del problema de la polución, materializada en la elaboración de la Ley 38/1972 de Protección del Ambiente Atmosférico, la redacción del Plan Piloto de Urgencia para Bilbao en 1975 y la posterior declaración en 1977, en plena transición democrática, de la ría de Bilbao como “Zona de Atmósfera Contaminada” (ZAC) (Aguilar, 1997: 135).

sostenible. De hecho, como consecuencia del reparto competencial de la Constitución, el impacto de esta estrategia fue más bien el de establecer un marco referencial que el de proporcionar un mandato vinculante (Jiménez-Herrero, 2009: 273).

4. En otro lugar hemos desarrollado una periodización diferente en tanto analizábamos las políticas ambientales en sí mismas, atribuyendo al concepto de desarrollo sostenible un carácter de mero enfoque propio de una época determinada (De la Peña *et al.*, 2012).

El surgimiento de las cuestiones ambientales es, por tanto, relativamente temprano en Euskadi, sobre todo si lo comparamos con otras CC AA. No obstante, eso no implica en absoluto una especial relevancia político-electoral en el momento en el que se consolida el sistema democrático. Existen conflictos puntuales de índole ambiental, pero solapados a otros aspectos del debate público, fundamentalmente identitarios: a modo de ejemplo, la principal controversia de aquellos años vino marcada por los planes de la Administración central de construir una central nuclear en el municipio vizcaíno de Lemoiz. La enorme movilización popular desencadenada a partir de ese momento marcó cierta convergencia entre el discurso ecologista y el propio del nacionalismo vasco (Barcena, Ibarra y Zubiaga, 1995), pero no fue más allá a la hora de generar un movimiento ecologista a la altura de otras zonas industriales europeas, ni de repercutir en la conformación del sistema vasco de partidos, configurado en torno a la vigencia de los *cleavages* izquierda-derecha y centro-periferia (Llera, 2002).

El deterioro medioambiental, de hecho, aún en la actualidad no ha adquirido una suficiente relevancia como para tener un lugar significativo en las campañas electorales. Podríamos decir que, pese a que una determinada línea de investigación en torno al cambio de valores ha detectado una relativa presencia de valores postmateriales en la población vasca (Díez Nicolás, 1994; Silvestre, 2002), lo cierto es que las preocupaciones ambientales quedan, en prácticamente todas las encuestas, muy por detrás de otros problemas como el paro, el terrorismo, la vivienda, etc. (www.ehu.es/euskobarometro). De esta forma, la política ambiental ha tendido a plantearse en un ámbito lejano al ciudadano, desde una perspectiva eminentemente técnica y protagonizada por especialistas⁵. Todo esto era aún más evidente en la fase inicial, cuando se plantea la necesidad de una reconversión integral del sistema industrial y económico vasco: las urgencias percibidas social y políticamente en este tema, especialmente por sus consecuencias a nivel de empleo, difícilmente van a dejar espacio al debate sobre las precisas actuaciones en materia ambiental.

En todo caso y siquiera a nivel técnico, lo ambiental se integra en la agenda pública en los años setenta y el nuevo gobierno autonómico heredaría esa política sectorial y sus, hasta entonces, escasas estructuras administrativas. ¿Cómo interpretamos el surgimiento en el caso vasco de las primeras políticas ambientales y sus características? ¿Por qué aparecen y por qué se dieron en la forma en que se hicieron?

Como hemos dicho ya, son las primeras manifestaciones del deterioro ambiental las que provocan la respuesta institucional: en un primer lugar, las propias autoridades franquistas

5. Por ejemplo, en una encuesta reciente se constataba que en política ambiental coinciden una valoración ciudadana más o menos positiva de la labor del Gobierno con una escasa variación de las opiniones de unos y otros electorados. Consecuentemente, habría que deducir que sobre política ambiental hay mucho menos debate que sobre política lingüística o antiterrorismo (temas que concitan unas apreciaciones más dispares entre los votantes de los diferentes partidos). A la luz de este planteamiento, aparece como una cuestión técnica, de consenso y sobre lo que no cabe demasiado debate político. Ver, por ejemplo: Gabinete de Prospecciones Sociológicas del Gobierno Vasco. Sociómetro Vasco 44 (diciembre 2010), p. 58 (http://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.net/contenidos/informe_estudio/sociometro_vasco_44/es_soc44/adjuntos/10sv44_es.pdf), consultado el 9 de junio de 2013).

interiorizan la necesidad de tomar medidas sobre el control de emisiones, plasmadas en ciertas medidas antipolución atmosférica e hídrica. En gran medida, la inserción del tema ambiental en la agenda pública reproduce la conjunción de los tres elementos señalados por Kingdon y mencionados más arriba: problemas objetivos, proceso político y política pública. Así, las condiciones ambientales comienzan a ser percibidas como un problema de salud pública a inicios de los años setenta y como consecuencia de determinados episodios de contaminación intensa; al mismo tiempo, las instituciones influenciadas por el giro tecnocrático ya visible en la década anterior y que aspiran a legitimarse no tanto a través de la ideología, como mediante la “eficacia”, se ven abocados a tratar la problemática ecológica; asimismo, lo harán mediante una selección de medidas anticontaminantes en sintonía con lo que se venía planteando en países del entorno. Tres lógicas autónomas, por tanto, que derivan en la asunción de los temas ambientales que, una vez insertos en la agenda pública, serán continuados por las administraciones subsiguientes, aumentando progresivamente los medios humanos y materiales.

A partir de aquí, diríamos que durante todos aquellos años hasta 1998 se desarrolla una misma fase de política ambiental caracterizada por una baja relevancia pública y un enfoque reactivo y “al final de tubería” que en algunas clasificaciones figura como fase primera o “tradicional” de las políticas de sostenibilidad (Carter, 2007: 181 y ss.). De hecho, la nueva Administración vasca asume en 1980 los medios materiales y humanos generados por la ley española de 1972 y la ya referida declaración de ZAC en Bilbao. Al mismo tiempo, la Administración autonómica comienza a desarrollar una incipiente política en materia de aguas, centrada fundamentalmente en la recopilación de datos y estudios, y estimulada por otra iniciativa ya en marcha desde 1979 —no por la Administración autonómica, sino por el Consorcio de Aguas de Bilbao— como es el Plan de Saneamiento Integral del Bajo Nervión-Ibaizabal (Aguilar, 1997: 145). La definición del problema que se hace en estos primeros momentos viene marcada por un enfoque de tipo curativo, proponiendo actuar sobre los aspectos más llamativos del deterioro ecológico⁶. Este, por lo demás, será también el planteamiento desde el que se aborde posteriormente otro problema ambiental como el de los suelos contaminados, planteado fundamentalmente a finales de los años ochenta a raíz de la aparición en varios emplazamientos de antiguas empresas de cantidades importantes del pesticida lindane.

Sin embargo, desde los inicios de la Administración vasca va a aparecer otro aspecto que también marcará la propia definición del problema medioambiental y el diseño de las

6. En una comparecencia ante comisión parlamentaria, el titular del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas lo define claramente: Nosotros entendemos que el medio ambiente, de hoy y aquí, queda constreñido a una serie de acciones concretas y definidas. Y a una específica, clarísima, como puede ser la del tema de la descontaminación de los cauces fluviales del País, especialmente en Gipuzkoa, por ejemplo. Otra, es la contaminación atmosférica que se padece. Entonces, en concreto, el Gobierno cree que hay dos puntos, o dos focos de tensión gravísimos, con una notable diferencia entre uno y otro, y cualquier otro caso, que son el del Bajo Nervión —concretamente el área de Bilbao— y la bahía del Puerto de Pasajes” (*Comisión de Ordenación Territorial y Política Sectorial. Diario de Comisiones del Parlamento Vasco*, 12-3-1982: 21).

herramientas legislativas y las estrategias de implementación: en el planteamiento de los actores institucionales se formulan explícitamente las previsiones de una próxima incorporación a la Comunidad Económica Europea, donde las medidas de política ambiental se hallaban en un grado más avanzado y podían influir en el proceso de futura convergencia de la economía vasca (Gobierno Vasco, 1982: 23). En otros términos, no va a ser solo la urgencia por frenar la contaminación, sino también la necesidad de adecuar el marco legislativo y las características de la industria vasca las que van a mover a los agentes institucionales en la línea de abordar la problemática del medio ambiente. Ello afecta, insistimos, más que a la inclusión en la agenda, a la definición del problema público y el ulterior diseño de políticas ambientales, pero sin duda explica el hecho de que desde sus orígenes la política ambiental del Gobierno vasco haya mirado insistentemente a Europa a la hora de establecer objetivos generales y examinar el desarrollo de buenas prácticas.

También tiene interés para caracterizar esta primera época el análisis de los medios para abordar la problemática ambiental, desde un punto de vista más formal, en cuanto a sus estructuras administrativas. En este sentido, la administración medioambiental autonómica comienza su andadura integrada en la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas. Con los sucesivos cambios a lo largo de las legislaturas, las competencias en medio ambiente serán protagonizadas por la viceconsejería correspondiente que compartirá departamento casi siempre con urbanismo, ordenación territorial y vivienda. Su mera denominación ya esboza las líneas de actuación principales de las instituciones autonómicas vascas en esta primera época. Asimismo, la dotación presupuestaria de las autoridades ambientales va a ser limitada, como ilustran las intervenciones del personal de la propia Consejería de Política Territorial al inicio de la segunda legislatura, en las que se reconoce abiertamente que los aspectos de infraestructura del transporte y de la vivienda, aparte del paro y la reconversión industrial, serán prioritarios en el gasto público (Comisión de Ordenación Territorial, Transportes y Turismo. *Diario de Comisiones del Parlamento Vasco*, 28-6-1984: 14). En esta primera fase destaca también la creación de IHOBE⁷ en 1983 que, en un principio, es concebida como una sociedad pública con un objetivo claramente definido como será la construcción de una planta para el tratamiento centralizado de los residuos industriales de toda la CAPV. Paradójicamente, el objetivo societario de IHOBE no será logrado por diversas circunstancias, pero ello no será obstáculo para que la sociedad sea redimensionada a principios de los noventa y reformulada como una sociedad para la gestión medioambiental que, con el tiempo, pasará a jugar un importante papel en la promoción de buenas prácticas, el estudio sobre cuestiones medioambientales, la prestación de servicios a actores públicos y privados, etc.

En todo caso, lo cierto es que la Administración ambiental vasca, conforme vayan sucediéndose las legislaturas, irá transformando sus estructuras, dotándose de medios y

7. El acrónimo IHOBE explica claramente el objetivo originario de la sociedad: Industria Hondakinatarako Bateango Enularaztegia o, traducido al castellano, Instalación para un Tratamiento Centralizado de Residuos Industriales.

concentrando atribuciones ambientales dispersas por otras consejerías. En esto podemos trazar un proceso definido por una cierta continuidad, a pesar de que a partir de 1986 los gobiernos son de coalición y la cartera con atribuciones ambientales va a quedar invariablemente en manos de los actores minoritarios de esos gobiernos coaligados. Más concretamente, los actores que se sitúan al frente de la autoridad ambiental son el Partido Nacionalista Vasco (PNV), desde 1980 a 1986; el Partido Socialista de Euskadi (PSE), desde 1986 a 1990; Euskadiko Eskerra (EE), desde 1990 a 1994⁸; y Eusko Alkartasuna (EA), desde 1994 a 1998. Todos ellos son actores de un perfil ideológico situado en el sector entre el centro y la izquierda moderada: democristiano el PNV y socialdemócrata el resto, si bien mantienen una posición más alejada entre sí en el *cleavage* centro-periferia (según la definición clásica de Lipset y Rokkan).

LA ADOPCIÓN DEL CONCEPTO DE DESARROLLO SOSTENIBLE (1998-2009)

En 1998 se da un punto de inflexión clave en las políticas medioambientales desarrolladas por el Gobierno vasco: la aprobación parlamentaria de una ley general de protección medioambiental (Ley 3/1998) que incorpora los principios generales de la noción de desarrollo sostenible. Siguiendo la pauta marcada por ese texto, el concepto de sostenibilidad se convierte en el referente de la política ambiental vasca y —aunque muy limitadamente— del resto de políticas sectoriales.

Este planteamiento se consuma con la aprobación de la Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible (EAVDS). La EAVDS se enmarca en el mandato que establece la Ley 3/1998 de plasmar la política medioambiental vasca en un programa general que fije contenidos y actuaciones. Así, la EAVDS, a partir de su aprobación por el Consejo del Gobierno vasco el 4 de junio de 2002, viene a cumplir esta función de documento-marco donde se plasman las directrices de política medioambiental, concretando un horizonte temporal a dos niveles. Por un lado, se esboza un programa a largo plazo —la propia EAVDS— con un periodo de vigencia 2002-2020 y en sintonía con los contenidos de la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible. Por otro lado, se establece la necesidad de redactar planes cada cuatro años que vayan redefiniendo propuestas y estableciendo instrumentos de acción más eficientes para alcanzar sus cinco objetivos generales: garantizar la calidad del aire, el agua y el suelo; asegurar una gestión responsable de los recursos naturales y los residuos; proteger la naturaleza y la biodiversidad; lograr un equilibrio territorial y una gestión sostenible de la movilidad; y limitar la influencia del cambio climático.

La EAVDS pasará, por tanto, a ser la referencia fundamental de la política medioambiental a partir de 2002, implantada por el nuevo Departamento de Medio Ambiente y

8. La parte mayoritaria de Euskadiko Eskerra converge con el PSE en 1992, incluidas las personas al frente de la entonces Consejería de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente.

Ordenación Territorial, dirigido por Eusko Alkartasuna⁹. Con ella, se instaura un nuevo sistema de monitorización por el cual anualmente se publican indicadores de sostenibilidad que marcan tendencias en los diferentes ámbitos ambientales y arrojan luz sobre la efectividad de los esfuerzos de actores públicos y privados. Lo cierto es que tal forma de funcionamiento tiene la virtud de facilitar el diagnóstico ambiental a actores políticos, sociales y económicos, lo que supone un esfuerzo importante en aras a una eventual evaluación. Sin embargo, no parece que en esta última fase de políticas anticipatorias y de mayor transparencia haya un correlativo incremento de los siempre necesarios recursos públicos (De la Peña *et al.*, 2012: 76-77), como pudiera sugerirse a primera vista dado lo ambicioso de la EAVDS. En ese sentido, la política ambiental vasca se hace eco de la tendencia general en el marco europeo, por la cual las actuaciones en esta materia han cedido protagonismo a los instrumentos de mercado y acuerdos voluntarios, en detrimento de instrumentos tradicionales como la regulación y la asignación de fondos públicos (Aguilar, 2003a: 70). En definitiva, el elemento que subyace en toda esta fase es el de un nuevo enfoque de la política ambiental: las políticas de sostenibilidad, aún ancladas en los aspectos puramente ambientales, van a dar un giro fundamental a partir de la aprobación de la Ley 3/1998 y la EAVDS, abriéndose paso un enfoque más proactivo, planificador y a largo plazo que conecta perfectamente con el denominado paradigma de la modernización ecológica (Hajer, 1995; Barry and Paterson, 2004; Carter, 2007: 227 y ss.).

¿Qué es lo que desencadena en 1998 ese cambio en la forma en que las autoridades autonómicas abordan la problemática de la sostenibilidad? Básicamente, la influencia del marco transnacional que genera un proceso de convergencia de políticas del que participan las instituciones vascas. Previamente a 1986, esa presión externa sobre las políticas ambientales se había dado también, pero a través de diferentes canales y con implicaciones distintas: seguramente, en esos años la influencia del contexto supranacional se hace efectiva fundamentalmente a través de un proceso de *lesson-drawing* (Rose, 1991) por el que generalmente autoridades políticas independientes acaban implantando políticas semejantes como consecuencia de un proceso de aprendizaje voluntario. Sin embargo, posteriormente a la integración en la Unión Europea, los mecanismos a través de los que las políticas ambientales vascas van convergiendo con las comunitarias y las propias de otras regiones al norte de los Pirineos, coinciden en mayor medida con factores como los procesos de armonización internacional y comunicación transnacional (Holzinger y Knill, 2008: 193-195). Ambos funcionan en un sentido complementario y presuponen una situación de mayor integración económica y política que es lo que, precisamente, cambia para las instituciones vascas en 1986. En consecuencia, los instrumentos se transforman, se avanza en los sistemas de evaluación y se tiene en cuenta experiencias avanzadas, en diferentes políticas sectoriales, de

9. Obsérvese que medio ambiente ha pasado a figurar en la propia denominación de la Consejería y, desde 2001, en primer lugar. Al mismo tiempo, hasta 2005 el titular del departamento sería Sabin Intxaurreaga, figura de cierto peso político y notable relevancia por sus pronunciamientos independientes con respecto al partido, casi siempre favorables a la causa ambiental, como se pudo observar en sus declaraciones acerca de grandes proyectos de infraestructuras en Euskadi (*El Correo*, 29-7-04 y 30-7-04).

distintos países europeos¹⁰. En este proceso de cambio, la elaboración de políticas se hace también más aperturista interiorizando un lenguaje de la participación y consolidando instituciones participativas —como el Consejo Asesor de Medio Ambiente— que contribuye a afianzar una red propia de actores en política ambiental (De la Peña, 2012).

Pero, asimismo, esta época marca una cierta propagación del objetivo de la sostenibilidad a la planificación de otros departamentos que, siquiera a nivel de principios generales, van incorporando el desarrollo de la sostenibilidad como objetivo a largo plazo. Los ejemplos más destacados podrían ser el Plan Vasco de Consumo Ambientalmente Sostenible 2005-2010, elaborado por la Consejería de Industria, Comercio y Turismo; la Estrategia Energética de Euskadi, del mismo departamento; o el Plan Director de Transporte Sostenible, elaborado en 2002 por la Consejería de Transportes. Es este un primer paso hacia la transversalización de la sostenibilidad que, no obstante, no culminaría hasta que las condiciones políticas no lo permitiesen en 2009.

UNA VISIÓN INTEGRAL DE LA SOSTENIBILIDAD (2009-...)

Como consecuencia de los resultados de las elecciones de mayo de 2009 y de las posteriores negociaciones para la formación de gobierno, acontece en Euskadi un hecho insólito que no se daba desde los tiempos de la escisión del PNV en 1986: por primera vez desde entonces, se forma un gobierno monocolor, esta vez en manos del PSE-EE.

A pesar de no tener la mayoría parlamentaria siquiera en términos relativos, el Partido Socialista forma gobierno con el apoyo del Partido Popular, con lo que las políticas ambientales dejan de estar en manos del socio minoritario de gobierno por primera vez desde 1986. Esta novedosa circunstancia, en el punto que nos atañe, sitúa al nuevo ejecutivo en una posición inmejorable para abordar la integración de la variable medioambiental en el resto de políticas sectoriales y de acometer por primera vez una estrategia integral de desarrollo sostenible. Esto es lo que efectivamente se hace a lo largo de la legislatura con la elaboración de EcoEuskadi 2020, aprobada en julio de 2011 por el gabinete vasco.

En realidad, este parecía ser uno de los planteamientos iniciales del Gobierno socialista: ya desde el primer momento de la legislatura, en junio de 2009, el lehendakari Patxi Lopez emplazaba a la ciudadanía a “suscribir el Pacto Social por la Sostenibilidad Eco-

10. Un alto cargo de Medio Ambiente durante el periodo 2005-2009 nos definía este salto cualitativo en los siguientes términos: “a partir de 2000 se pasa ya a poder hacer una política no de reacción ante los problemas sino más proactiva, de poder intervenir de forma más planificada y atendiendo más a la globalidad lo que en los años 2000-2002 se tradujo en la estrategia ambiental vasca 2002-2020. Y eso es un punto de inflexión muy claro hacia una política ambiental proactiva y propia... En su globalidad, no hemos copiado otros modelos, pero en el caso sueco sí que nos hemos fijado en cómo los indicadores deben ser parte de los instrumentos de la política ambiental... Y luego ha sido fruto de ver también otros modelos: por ejemplo, en suelos contaminados lo que hacen Flandes y Holanda, que han hecho una apuesta fortísima en ese tema. En temas de cambio climático nos hemos fijado en los británicos porque llevan desde el noventa y poco haciendo cosas con este tema...” (Proyecto UNESCO06/14. Entrevista nº 21).

Euskadi 2020” con el ánimo de revisar los modelos de producción y consumo energético a fin de limitar el impacto en los recursos naturales. Desde ese momento se hace explícita la intención de liderar la nueva estrategia de desarrollo sostenible desde *Lehendakaritza*, con lo que pretende reforzarse el carácter integral de la estrategia, trascendiendo lo meramente ambiental. No obstante, es un detalle a nuestro juicio significativo del verdadero planteamiento subyacente, el hecho de que la nueva estrategia parezca proyectarse desde el departamento con competencias ambientales: el nuevo Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca. En este sentido, es la consejera con competencias en esta materia, Pilar Unzalu, quien presenta Eco-Euskadi 2020 en la Comisión Parlamentaria de Medio Ambiente como parte integrante de las políticas a desarrollar por su departamento¹¹.

¿Cuáles son los aspectos más destacados de la nueva estrategia vasca de desarrollo sostenible? Como acertadamente interpreta el Consejo Económico y Social Vasco, desde el punto de vista de su planteamiento, Eco-Euskadi 2020 pretende “plantear los objetivos estratégicos que habrían de enmarcar los planes sectoriales desde la perspectiva de la sostenibilidad” (Consejo Económico y Social Vasco, 2011: 4). Por tanto, el documento proporciona el enfoque y las referencias conceptuales fundamentales que han de inspirar el resto de políticas departamentales, plasmando así su carácter transversal a un plazo temporal de una década. En esa línea, el escenario de llegada —la *visión*, en la jerga del documento— se caracterizaría por una comunidad vasca fuertemente integrada, como destaca el concepto de *Euskal Metrópoli*, cohesionada tanto social como culturalmente y situada a la vanguardia de la nueva economía de la sostenibilidad que se avecina. El hecho de que se integren conceptos como *vanguardia* o *competitividad* con *solidaridad internacional* o *sostenibilidad* ya nos indica claramente un enfoque reformista que en principio no encuentra problema en armonizar tendencias potencialmente contradictorias a ojos de un cierto ecologismo social, partidario de reformas mucho más radicales si se ha de afrontar un verdadero tránsito a la sostenibilidad (Ibarra y De la Peña, 2006: 160 y ss.).

En cualquier caso, y a partir de ahí, la estrategia se desgrana en nueve objetivos estratégicos y una sucesión de líneas de actuación que los concretan, apuntando ámbitos específicos de mejora (Gobierno Vasco, 2011: 19-42). En este sentido, se ha hecho un esfuerzo por construir indicadores y establecer objetivos cuantitativos en torno a los que vertebrar un sistema de seguimiento y evaluación de la estrategia que, como ejes más destacados, girará en torno a la elaboración de un informe anual, la celebración de un foro de sostenibi-

11. Comisión Parlamentaria de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca. *Diario de Sesiones* 22-6-2009 (<http://www.parlamento.euskadi.net/pdfdocs/publi/3/09/10/20090622.pdf#2>). En esta comparecencia, destinada a presentar el programa del departamento para la legislatura entrante, también se enumeran algunas otras iniciativas en medio ambiente: la elaboración de una ley de movilidad sostenible (en colaboración con el Departamento de Industria y Transportes), una ley de lucha contra el cambio climático y actuaciones más específicas como la mejora de los procedimientos administrativos ambientales, la creación de una red de corredores ecológicos, la adecuación de normativa europea en materia de suelos contaminados o la revisión de la política de ordenación territorial. Todos estos temas componen los principales asuntos de la agenda ambiental del nuevo gobierno en 2009.

alidad igualmente anual y la revisión integral de la estrategia en 2015. Todo ello genera una cierta arquitectura institucional de entre la que destaca el establecimiento de una Oficina de Desarrollo Sostenible para ejercer un rol coordinador entre diferentes departamentos del gobierno autonómico, así como entre las distintas administraciones implicadas. En esta Oficina de Desarrollo Sostenible destaca, sin duda, el papel de IHOBE, a quien se le asigna las funciones de secretaría técnica y, con ellas, un papel logístico y de coordinación del resto de órganos componentes de esta estructura institucional (Gobierno Vasco, 2011: 54).

En todo este planteamiento también tiene cabida la participación tanto a nivel de principio orientador de las políticas sectoriales, como de objetivo estratégico e instrumento para el diseño e implementación de la propia estrategia. En efecto, para su diseño fueron movilizados un buen número de agentes sociales y económicos tanto colectivos como individuales, en un amplio proceso en el que se complementaron actos presenciales, las propias actividades de Agenda Local 21 en los municipios y canales comunicativos abiertos a través de Internet: en ese sentido, destaca la creación de una web específica (www.ecoeuskadi.com) o la utilización de redes genéricas como Twitter o Facebook. El proceso participativo se centra en estas y otras muchas actividades tratando de extraer conclusiones significativas en torno a los retos de la sostenibilidad, el diagnóstico de la situación en Euskadi o los objetivos estratégicos, pero es quizá más significativo el hecho de querer institucionalizar cierta red de la sostenibilidad, a través de, por ejemplo, el ya mencionado foro anual, previsto para las labores de evaluación y seguimiento.

En síntesis, EcoEuskadi 2020 aparece como una herramienta de planificación estratégica, cuya mayor aportación es la elevación del concepto de sostenibilidad al rango de objetivo sistémico. En otros términos, la sostenibilidad, o cierta versión de tal concepto, se incorpora en la agenda del gobierno autonómico al nivel de reto de futuro y elemento de integración de las diferentes políticas sectoriales, marcando así un salto evolutivo desde un periodo anterior en que la sostenibilidad no trascendía una formulación retórica y exclusivamente ceñida al aspecto ambiental¹². Sin embargo, este carácter transversal de la sostenibilidad parece tener un alcance limitado: ya hemos dicho cómo desde un primer momento la apuesta por una sostenibilidad integral se plantea como iniciativa especialmente ligada al departamento con competencias ambientales. Pero, aparte de ese detalle, existen otros aspectos de la propia Estrategia, particularmente en sus estructuras de implementación, que apuntan en esa misma dirección. Ejemplo de ello es la función de secretaría técnica asignada a IHOBE en la Oficina de Desarrollo Sostenible o la acusada presencia de miembros del Departamento de Medio Ambiente en la comisión de seguimiento de la misma. Una presencia tanto más acusada cuanto no es correlativa con la de representantes de los departamentos con competencias económicas y sociales relevantes, por considerar las tres dimensiones clásicas de la sostenibilidad. Tales aspectos son objeto de crítica por parte del Consejo Económico y Social Vasco en su dictamen sobre EcoEuskadi 2020 (2011: 20-23)

12. De forma sumamente ilustrativa, el Anexo 1 de la Estrategia Eco-Euskadi 2020 relaciona toda una batería de estrategias, planes y programas sectoriales afectados por los diferentes objetivos planteados por ella.

y, en efecto, parecen evidenciar que la sombra de lo medioambiental es todavía alargada en las políticas integrales de sostenibilidad.

CONCLUSIONES: INTERPRETANDO LAS POLÍTICAS VASCAS DE SOSTENIBILIDAD

Como dijimos anteriormente, nos hemos apoyado en el esquema provisto por Kingdon para explicar la formación de la agenda a fin de interpretar la génesis y el desarrollo de las políticas de sostenibilidad en un caso concreto como es el de la CAPV. Tal modelo explicativo descansa sobre una idea central como es la de la necesidad de confluencia entre las condiciones externas, el proceso político y las soluciones técnicas para provocar cambios cualitativos en la formación de las agendas sistémica y gubernamental.

Efectivamente, las transformaciones descritas en los epígrafes precedentes pueden ser explicadas en función de este argumento, si bien los diferentes momentos históricos deberían ser abordados subrayando aspectos diferentes. Así, en los años setenta y en general para explicar el surgimiento de la primera fase, insistiríamos en la importancia de los aspectos relacionados con las condiciones objetivas, es decir, con la evolución de un problema que hasta hacía poco tiempo había sido apolítico. En los primeros años setenta, las condiciones ambientales objetivas se degradan en los núcleos más poblados hasta tal punto de demandar una actuación pública que se iniciará, asimismo, porque las élites políticas han consumado cierto giro tecnocrático y existen alternativas técnicas viables para enfocarlo como un problema de salud pública que requiere atención correctiva.

Con el transcurrir del tiempo, el peso del factor internacional va a ir acentuándose a consecuencia de la integración europea, que fuerza la transposición de normativa comunitaria al ordenamiento interno y aproxima las políticas ambientales españolas y vascas a las que se hacen en otros países comunitarios. Es el propio factor de la armonización normativa y la creciente densidad de los contactos externos que van a establecer las instituciones vascas lo que a la larga generará, no ya un cambio en la agenda pública, sino una modificación sustancial de la agenda gubernamental, transformando las políticas ambientales en políticas de desarrollo sostenible como se recoge en la Ley 3/1998 y la EAVDS. En otros términos, no se trata ya de salud pública, sino de solidaridad intergeneracional. En ese momento puntual y a nivel explicativo, subrayaríamos los aspectos relacionados propiamente con la política pública, es decir, con las alternativas técnicas disponibles que traccionan —en mayor medida que las otras— el cambio de enfoque de las actuaciones públicas.

Sin duda, tal importancia de los elementos técnicos viene posibilitada por una interacción con los otros procesos: una mutación “objetiva” del problema público, el medio

ambiente, cuyos indicadores sugieren la necesidad de una evolución desde el paradigma de la economía estacionaria hacia la armonización de los vectores ambiental, social y económico. En segundo lugar, la aparición del concepto de desarrollo sostenible en las políticas vascas también es indirectamente producto del proceso político interno: el protagonismo de las autoridades vascas en redes internacionales como ENCORE, NRG4SD o The Climate Group¹³; ha venido determinado, en buena medida, por una voluntad política de trascender un marco autonómico poco atractivo para las fuerzas políticas nacionalistas —en el gobierno en ese momento— y marcar presencia internacional, lo cual es otra forma de hacer política identitaria. En cualquier caso, tal presencia en redes internacionales ha tenido como consecuencia final reforzar la convergencia de las políticas vascas con las europeas, especialmente a través de los mecanismos comunicativos, que es lo que —como hemos dicho— desencadena una modificación del enfoque de la política y una relativa mayor centralidad en la agenda gubernamental.

Por último, los aspectos propios del proceso político pasan a primer plano cuando se trata de analizar el último giro de las políticas de sostenibilidad en el ámbito vasco. Los resultados de las elecciones de 2009 —y las de 2012 podríamos añadir— evidencian una fase diferente del sistema de partidos, configurado en cuatro actores o espacios principales. Entre sus consecuencias, la posibilidad de formar gobiernos de un solo partido y, en lo que nos toca, la oportunidad de dar un salto cualitativo en el enfoque meramente ambientalista de la sostenibilidad para convertirla en materia transversal. Creemos que tal planteamiento fue lo que empuja al PSE-EE en 2009 a lanzar la Estrategia Eco-Euskadi 2020 y dotarla del máximo liderazgo político al vincular la persona del lehendakari a su presentación. Probablemente además, la influencia del proceso político se expresa en dos hechos añadidos: primero, que en 2009 tenemos una alternancia en el gobierno y, segundo, la peculiar situación del PSE-EE en un sistema de partidos como el vasco, donde el *cleavage* identitario (centro-periferia) ha primado en los últimos años sobre el izquierda-derecha. Tanto uno como otro elemento diríamos que empujan a un partido como el socialista a formular transformaciones relevantes en la agenda gubernamental y, además, en un ámbito como el de la sostenibilidad que se presenta al electorado como una fuente de oportunidades competitivas. Es decir, como una forma diferente de gobernar, dejando de lado cuestiones identitarias y atendiendo a los problemas que “de verdad” afectan a la ciudadanía. Sin embargo, y por las razones expuestas más arriba, ese giro hacia la versión integral de la sostenibilidad parece incompleto y, probablemente, dependa del desarrollo

13. ENCORE (Environment Conference of the Regions of Europe) integra a los responsables regionales de medio ambiente de la Unión Europea. NRG4SD (Network of Regional Governments for Sustainable Development) es una red de gobiernos regionales de los cinco continentes diseñada para el intercambio de información y buenas prácticas orientadas hacia la consecución del desarrollo sostenible como concepto general. The Climate Group, por su parte, tiene una vocación más sectorial —políticas de cambio climático— y agrupa a actores públicos regionales y municipales con agentes privados, principalmente corporaciones multinacionales. Sobre la participación del Gobierno vasco en ENCORE y NRG4SD, véase Happaerts *et al.*, 2010.

que le den sucesivos gobiernos para acabar de trascender esa vinculación ambiental de la que ha adolecido durante estos últimos años.

En cualquier caso, lo que hemos visto aquí ha sido sobre todo la complejidad de la interacción de los elementos que configuran la agenda: el surgimiento y devenir objetivo o subjetivo de las condiciones externas, los múltiples componentes del proceso político, ya sean motivados por estructuras institucionales o factores relativos al comportamiento, y la evolución en la forma técnica de abordar los problemas. Todos ellos configuran esa lista de temas —asimismo fluida y cambiante— de las que se preocupan la ciudadanía y los agentes gubernamentales. No es de extrañar, por tanto, el variado panorama que ofrece casi siempre la comparación de políticas públicas, incluso aquellas que responden a retos globales y que habrían de ofrecer, en teoría al menos, respuestas equivalentes más allá del contexto. He ahí lo complicado y lo fascinante de este ámbito de investigación.

Referencias

- Aguilar, S. 1997. *El reto del medio ambiente. Conflictos e intereses en la política medioambiental europea*. Madrid: Alianza Editorial.
- 2003a. “Hacia el desarrollo sostenible. Evolución y tendencias de la política europea de medio ambiente”, *Revista Internacional de Sociología* 35: 53-80.
- 2003b. “Efectos y mecanismos de la europeización: reflexiones en torno a la política medioambiental española”, *Revista de Estudios Políticos* 120: 219-242.
- 2003c. “Conflictividad medioambiental: actores enfrentados en torno a decisiones relacionadas con el medio ambiente”, *Observatorio Medioambiental* 6: 25-33.
- 2003d. “El principio de integración medioambiental dentro de la Unión Europea: la imbricación entre integración y desarrollo sostenible”, *Papers* 70: 77-97.
- Aguilar, S., Font, N., Subirats, J. 1999. *Política ambiental en España. Subsidiariedad y desarrollo sostenible*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Arias, M., Valencia, Á. 2004. “Claves de la emergente política medioambiental española: sostenibilidad, gobernanza y europeización”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 28: 23-40.
- Barcena, I., Ibarra, P., Zubiaga, M. 1995. *Nacionalismo y ecología: conflicto e institucionalización en el movimiento ecologista vasco*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- Barry, J., Paterson, M. 2004. “Globalisation, ecological modernisation and new labour”, *Political Studies* 52: 767-784.
- Bruyninckx, H., Happaerts, S., Van den Brande, K. (eds.). 2012. *Sustainable development and subnational governments. Policy-making and multi-level interactions*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Carter, N. 2007. *The politics of the environment. Ideas, activism, policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2nd Edition.

- Consejo Económico y Social Vasco. 2011. Dictamen sobre la Estrategia de Desarrollo Sostenible de Euskadi 2020. EcoEuskadi 2020. Disponible en http://www.cesvasco.es/LinkClick.aspx?link=dictamenes/2011/dictamencastellano11_web.pdf&tabid=88&mid=574 (consulta: 10 de junio 2013).
- 2007. *El desarrollo sostenible, reto de las políticas públicas*. Estudio comparado para la definición de pautas de elaboración de una Estrategia de Desarrollo Sostenible en la CAPV, integradora de la dimensión económica, social y medioambiental. Bilbao: CES.
- Dauvergne, P. (ed.). 2005. *Handbook of global environmental politics*. Cheltenham: Edward Elgar.
- De la Peña, A. 2012 “Estructuras y procesos de gobernanza en la política medioambiental: red de actores en la Comunidad Autónoma del País Vasco”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Nueva época 7: 125-147.
- De la Peña, A., Barcena, I., Fernández, J. 2012. *Motivos globales, razones europeas. Política medioambiental en la CAPV (1980-2010)*. Vitoria-Gasteiz: Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- Díez Nicolás, J. 1994. “Postmaterialismo y desarrollo económico en España”, en Díaz Nicolás, J., Inglehart, R. (eds.), *Tendencias mundiales de cambio en los valores sociales y políticos*. Madrid: Fundesco.
- Font, N. 2000. “La política medioambiental”, en Morata, F. (ed.), *Políticas públicas en la Unión Europea*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- “La europeización de la política ambiental: desafíos e inercias”, en Closa, C. (coord.), *La europeización del sistema político español*. Madrid: Istmo.
- Gobierno Vasco. 1982. *Estructura administrativa para la gestión del medio ambiente en el País Vasco*. Vitoria-Gasteiz: Departamento de Política Territorial y Obras Públicas.
- 2011. EcoEuskadi 2020. Estrategia de Desarrollo Sostenible de Euskadi 2020. Disponible en <http://www.ecoeuskadi2020.net/pdf/es/EcoEuskadi-Estrategia.pdf> (consulta: 10 de junio 2013).
- Hajer, M. A. 1995. *The politics of environmental discourse. Ecological Modernization and the Policy Process*. New York: Oxford University Press.
- Happaerts, S., den Brande, K. V., Bruyninckx, H. 2010. “Governance for sustainable development at the inter-subnational level: the case of the Network of Regional Governments for Sustainable Development (NRG4SD)”, *Regional and Federal Studies* 20: 127-149.
- Holzinger, K., Knill, C., Arts, B. (eds.). 2008. *Environmental policy convergence in Europe. The impact of international institutions and trade*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ibarra, P., De la Peña, A. 2006. “El discurso ecologista de los movimientos sociales” en Valencia, Á. (ed.), *La izquierda verde*. Icaria: Barcelona.
- Jiménez Herrero, L. M. 2009. “Políticas ambientales hacia la sostenibilidad”, *Economistas* 119: 272-277.

- 2010. “La medición de los procesos de sostenibilidad en España mediante indicadores. La experiencia del OSE”, *Sostenible?* 11, 69-123.
- Jiménez Sánchez, M. 2005. *El impacto político de los movimientos sociales: un estudio de la protesta ambiental en España*. Madrid: Siglo XXI.
- Kingdon, J. W. 1995. *Agendas, alternatives, and public policies*. Longman: New York.
- Lafferty, W. M. (ed.). 2004. *Governance for sustainable development*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Llera, F. J. 2002. La Transición y la autonomía actual, en Pablo, S. de y Granja, J. L. de la (coords.), *Historia del País Vasco y Navarra en el siglo XX*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Navarro, C. 1999. “La caracterización de las políticas ambientales de la Unión Europea”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 15: 95-108.
- Rose, R. 1991. “What is lesson-drawing?”, *Journal of Public Policy* 11 (3): 3-30.
- Silvestre, M. 2002. “¿Nuevos valores? Postmaterialismo e individualismo”, en Elzo, J. (coord.), *Los valores de los vascos y navarros ante el nuevo milenio: tercera aplicación de la encuesta europea de valores*. Bilbao: Universidad de Deusto.

Presentado para evaluación: 23 de noviembre de 2011

Aprobado para su publicación: 20 de mayo de 2013

ALBERTO DE LA PEÑA, Universidad del País Vasco

alberto.delapena@ehu.es

Doctor en Ciencia Política y Sociología, actualmente es profesor agregado en Ciencia Política y de la Administración en la Universidad del País Vasco (UPV/EHU). Entre las asignaturas que ha impartido con mayor frecuencia a lo largo de su trayectoria docente figuran Conceptos Básicos de Ciencia Política, Partidos Políticos y Política Comparada.

Sus áreas de interés y donde se sitúan la mayor parte de sus publicaciones se centran en las políticas ambientales y de ordenación del territorio, donde también ha ofrecido docencia de postgrado y ha participado en diversos proyectos de investigación, tanto en calidad de colaborador como de investigador principal. Asimismo, es miembro equipo del Euskobarómetro del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la UPV/EHU.

Los componentes de la satisfacción de los pacientes y su utilidad para la gestión hospitalaria

The components of patient satisfaction and their usefulness for hospital management

Erika Jaráiz

Universidad de Santiago de Compostela

Nieves Lagares

Universidad de Santiago de Compostela

María Pereira

Universidad de Santiago de Compostela

Resumen

A la luz de los análisis tradicionales y contemporáneos de la satisfacción de los pacientes, nuestro trabajo se orienta a la construcción de un modelo que jerarquiza los distintos componentes de la satisfacción para reivindicar su uso en la gestión hospitalaria. Nuestro modelo presta especial atención a una serie de factores que denominamos *intangibles* y que generalmente no han ocupado un lugar primordial en la gestión hospitalaria.

Palabras clave: satisfacción, gestión pública, gestión hospitalaria, política sanitaria.

Abstract

Under the light of the traditional and contemporary analysis of patient satisfaction, our work is oriented toward the construction of a model that ranks the various components of the satisfaction to claim their use in the hospital management. Our model gives special attention to a number of what we call *intangible* factors that generally have not occupied a major place in the hospital management.

Keywords: satisfaction, public management, hospital management, health policy.

INTRODUCCIÓN

El debate sobre la eficacia y la eficiencia de los servicios públicos ha pasado de ser un debate exclusivamente academicista, a formar parte de nuestra vida cotidiana. La crisis económica ha llevado a los gobiernos a plantear importantes recortes en los servicios públicos, a releer su necesidad y sus modelos de gestión, incluso de aquellos considerados básicos, como la sanidad y la educación, lo que ha sido recibido con preocupación por gran parte de la población.

Los ciudadanos se han venido interesando cada vez más por el funcionamiento y la calidad de los servicios que reciben y cuyo coste se sufraga mediante el pago de impuestos. Ese interés ha buscado vías de participación y ha sido correspondido por las administraciones que han gestionado la participación ciudadana y su inclusión en la evaluación de los servicios sanitarios públicos en las tres últimas décadas. La importancia de incorporar esta perspectiva del paciente en la dirección de los servicios sanitarios se hace visible en los años ochenta en numerosos informes, especialmente en el Reino Unido, como la compilación de ensayos publicada en 1984 por la King's Fund, *Public Participation in Health* (Jones, Leneman y Maclean 1987). Esta incorporación de la participación ciudadana a la definición de los sistemas sanitarios se ha visto influida fundamentalmente por dos procesos, a saber, (1) el notable incremento del gasto público y la supuesta “crisis del Estado de Bienestar”, o más recientemente la crisis económica mundial, y (2) la evolución de la relación médico-paciente. Respecto al aumento del gasto público se ha escrito mucho, únicamente, a modo de ejemplo, cabe señalar que el gasto en materia sanitaria en España se ha incrementado en los últimos años, pasando de representar un 5,4% del PIB en el año 2000, a suponer un 7,1% del PIB en la actualidad¹. Por otra parte, la relación médico-paciente se ha modificado a lo largo de las últimas décadas, desde el modelo paternalista enunciado por Parsons (Parsons, 1951) hasta la idea del “empoderamiento” de los pacientes (*patient empowerment*), la de una relación basada en la negociación y la transacción financiera (Kaba y Sooriakumaran, 2007: 64), o la de una relación entre iguales, basada en la mutua confianza (Hogg, 1999). Y en todas estas evoluciones de la relación, “factores emocionales, racionales y culturales, se han combinado en la demanda de una redefinición de los roles de médico y paciente” (Salter, 2004: 190).

A pesar de la importancia de la “comunicación” y la “relación personal” en el encuentro sanitario, señalados por la mayor parte de los pacientes como los aspectos más importantes de su experiencia hospitalaria (Cohen, 1996), desde el ámbito de la gestión la atención se ha centrado principalmente en el “control del gasto”. Y esta innegable necesidad de controlar el gasto en materia sanitaria y, sobre todo, de evitar el aumento incontrolado del mismo, ha llevado al establecimiento de prioridades, tanto en el ámbito de la financiación o cobertura del sistema, como en la provisión de algunos servicios sanitarios (Costa Font, 2001), relegando la importancia para la gestión de los aspectos señalados por Cohen.

1. Último dato publicado por la OCDE referido a 2010.

Frente a esta estrategia de control del gasto, los presupuestos para la salud son monitorizados, y los consumidores son más críticos con la atención sanitaria proporcionada, organizándose y reclamando derechos como participantes activos en la planificación y evaluación de los servicios sanitarios (Van Maanen, 1984). Pero a nadie se le escapa que la reducción o el control del gasto en la prestación de determinados servicios puede afectar al nivel de satisfacción de los ciudadanos con el sistema sanitario, por lo que los criterios de decisión sobre las prioridades en la gestión de los servicios no solo deben ser explicados, sino aceptados por la población (Dicker y Amstrog, 1995), si bien, el análisis de la “aceptación pública” de las decisiones sobre el sistema sanitario, que podrían generar un conflicto de opiniones, es un campo todavía por desarrollar (Costa Font, 2001).

En definitiva, el aumento del interés por la participación de los ciudadanos en la definición de las políticas y la gestión sanitaria ha llevado a identificar una serie de canales habituales de participación de los ciudadanos en la asistencia sanitaria, a saber, la información proporcionada por los pacientes al médico sobre su problema de salud, la participación en actividades educativas y promocionales de la salud, la corresponsabilidad en la toma de decisiones sobre su salud y el seguimiento de los tratamientos, el uso racional de los recursos sanitarios, el aporte de su punto de vista sobre el sistema, y la participación en la evaluación de los resultados mediante un análisis de satisfacción (Mira y Aranaz, 2000; Wesing y Grol, 1998). Este último, el análisis de la satisfacción de los pacientes, es el enfoque utilizado en el presente artículo para el caso de Galicia. De este modo, partiendo de la base de la importancia que tienen los aspectos interpersonales, *intangibles*, de la atención (Williams, 1994; Sitzia y Wood, 1997; Thi, y otros 2002) en las valoraciones de los pacientes, se identificarán aquellos elementos responsables del aumento o disminución de la satisfacción con la atención hospitalaria, permitiendo introducir los elementos generadores de satisfacción como variables fundamentales en la gestión de los hospitales gallegos, a modo de herramientas para una “gestión orientada al paciente” (Mead y Bower, 2000). En definitiva, nuestro modelo testará para el caso de Galicia, cuáles son y de qué forma se comportan los diferentes elementos que condicionan la satisfacción de los pacientes hospitalarios con la atención recibida, aportando así información a los gestores del sistema sanitario gallego, y tratando de mostrar que en las políticas sanitarias no son solo factores de carácter *tangible* los que construyen la satisfacción de los ciudadanos con el sistema.

LA SATISFACCIÓN DE LOS PACIENTES CON LA ATENCIÓN HOSPITALARIA

Si bien es cierto que en las últimas dos décadas se ha generalizado la utilización de los estudios de satisfacción de los pacientes en la mayoría de sistemas sanitarios europeos, no es menos cierto que su utilización como herramienta de gestión sigue siendo poco habitual. Fitzpatrick refiere la existencia de tres motivos, además de las presiones externas de los gobiernos y las autoridades sanitarias, por los que los profesionales de la

salud deberían tomarse el análisis de la satisfacción de los pacientes seriamente. En primer lugar, existe la evidencia de que la satisfacción del paciente puede ser predictora del grado de seguimiento y la continuidad que los pacientes hacen de los tratamientos. En segundo lugar, es una medida de evaluación de las consultas y del desarrollo de la comunicación durante los encuentros médicos. Por último, la opinión de los pacientes puede ser utilizada, junto a otros criterios, para la organización de la provisión de la asistencia sanitaria (Fitzpatrick, 1991a). Además, si la satisfacción está ligada a la continuidad en el uso del servicio sanitario, se convierte en un indicador de calidad de la asistencia y en un factor de competitividad de los servicios (Feldman *et al.*, 2007).

Sin embargo, una vez reconocida su utilidad, el primer problema con el que nos encontramos a la hora de estudiar la satisfacción de los pacientes con los servicios sanitarios radica en el propio concepto de satisfacción. El término *patient satisfaction*, “aunque es usado ampliamente, como concepto es poco comprendido” (Sitzia y Wood, 1997: 1830). Y la mayoría de las veces nos referimos a la satisfacción como un elemento deseable e importante en la actuación médica, intuitivamente entendido por todos, sin que exista acuerdo en su significado empírico (Pascoe, 1983). Esta falta de concreción del significado del constructo “satisfacción del paciente” ha sido ampliamente denunciada y debatida por numerosos autores (Sitzia y Wood, 1997; Williams, 1994; Locker y Dunt, 1978).

Koss y Donabedian fueron pioneros en el análisis de la satisfacción del paciente, lo contemplaron como elemento fundamental en la medición de la calidad de los servicios sanitarios (Koss, 1954; Donabedian, 1966), dando origen al “quality of care from the patient perspective”² (QCPP), que parte de la base de la existencia de diferentes puntos de vista entre paciente y médico sobre la atención sanitaria (Van Campen *et al.*, 1995). La utilización de ambos conceptos, satisfacción y calidad percibida, en la literatura especializada ha sido poco rigurosa, nos atreveríamos a decir que hasta equívoca, de modo que en algunos casos se utilizan como sinónimos, o incluso se utiliza la medida de la satisfacción como un componente, referido a una transacción concreta, de la calidad percibida, más general, y por tanto como un antecedente de la misma (Bitner, 1990: 70) o como una consecuencia, es decir, la satisfacción viene condicionada, entre otros, por el nivel de calidad percibida por los usuarios (Cronin y Taylor, 1992; Anderson, Fornell y Lehmann, 1994).

La satisfacción es, por tanto, un concepto de difícil concreción, y que ha sido objeto de numerosos debates tanto en el ámbito del marketing de servicios, como de la psicología o la filosofía. Además, se ha convertido muy tarde en objeto de estudio por parte de la ciencia política, desde el momento en que se utiliza como herramienta de análisis de adecuación de los servicios públicos a las necesidades y a las expectativas de la ciudadanía, y, por tanto, de la calidad de vida y el bienestar de la población. No es objeto de este artículo el análisis de las diferentes concepciones de satisfacción, únicamente cabe señalar que el concepto de satisfacción que en este trabajo se maneja, incluye elementos cognitivos y emotivos, afectivos y evaluativos que rodean a la experiencia del servicio.

2. En español: la calidad del cuidado desde el punto de vista del paciente.

Uno de los principales problemas que plantea la satisfacción como objeto de análisis en el terreno de los pacientes hospitalarios se refiere a las dificultades que presenta su medición. La mayoría de estudios sobre los pacientes muestran elevados niveles de satisfacción (muchas veces por encima del 80%), motivo por el que se ha criticado su capacidad discriminante y, por lo tanto, también explicativa (Ibern, 1992; Fitzpatrick, 1991a; Williams, 1994; Bohigas, 1995; Thi y otros, 2002). Más allá, muy pocos pacientes expresan insatisfacción o son críticos con la atención recibida (Abramowitz, Cote y Berry, 1987), lo que resulta problemático para los investigadores, que a menudo se ven obligados a comparar respuestas positivas con respuestas menos positivas. Incluso algunas investigaciones han intentado explicar los motivos de esos elevados niveles de satisfacción reportados (Williams, Coyle y Healy, 1998), y han señalado la medida de la insatisfacción, como elemento más explicativo, y como elección metodológica para evitar el problema de los altos niveles de satisfacción reportados (Caminal, Sánchez y Schiaffino, 2002; Williams, Coyle y Healy, 1998). Sin embargo, la escasa variabilidad de las respuestas no es necesariamente un factor metodológico, sino un factor conceptual, que se refiere a la ya mencionada multidimensionalidad del concepto de satisfacción (Sitzia y Wood, 1997).

Existen gran número de escalas propuestas para la medición de la satisfacción, algunas de las más conocidas son las de Hulka (Hulka, Kupper y Dalyu, 1975) o Ware (Ware y Snyder, 1975). Dicha abundancia ha sido criticada por Mira y Aranaz argumentando que “solo unos pocos se basan en algún modelo teórico, u ofrecen datos sobre su consistencia interna, sensibilidad y capacidad para discriminar los pacientes satisfechos de los insatisfechos” (Mira y Aranaz, 2000: 15). Además otros elementos metodológicos deben ser tenidos en cuenta, como los que se refieren al momento de medición de la satisfacción, o si las preguntas deben hacerse a pacientes actuales, o a individuos que lo han sido con anterioridad, preguntándole sobre su experiencia pasada, lo que ofrece mayor libertad para expresar insatisfacción al paciente, aunque con el inconveniente de la posibilidad de que los pacientes hayan olvidado parte de su experiencia (Owens y Batchelor, 1996).

Sin embargo, y sin entrar en la discusión metodológica existente en torno al incumplimiento de los criterios estadísticos de fiabilidad, validez y consistencia interna por parte de algunas de las escalas, está demostrado que la utilización de escalas detalladas sobre los diferentes aspectos que conforman los niveles de satisfacción, permite analizar los perfiles de la población más y menos satisfecha y otorga capacidad de acción a los gestores sanitarios para incidir en aquellos aspectos causantes de mayor insatisfacción.

Al respecto de la discusión sobre la utilidad de la medición de la satisfacción, se plantea la duda de si ante la muestra de insatisfacción por parte de los pacientes, es necesario modificar la prestación del servicio, o cambiar las expectativas de los usuarios para aumentar el nivel de satisfacción. No faltan quienes introducen propuestas para la gestión de los servicios sanitarios de acuerdo al análisis de la satisfacción y la calidad percibida, que combinan la modificación de los servicios en función del paciente y la modificación de las expectativas del mismo (John, 1992). Ni tampoco quienes afirman que en la provisión de servicios públicos, frente al ámbito privado, los pacientes son consumidores

y ciudadanos al mismo tiempo, de modo que la provisión de servicios sanitarios a los individuos repercute en el conjunto de la comunidad y en los otros individuos, por lo que en este contexto, determinadas expectativas pueden considerarse inapropiadas (Williams, Coyle y Healy, 1998). Estas perspectivas nos permiten introducir reflexiones relativas a la generación de expectativas, a la relación entre expectativas y preferencias, a la sostenibilidad de los servicios sanitarios públicos, y del Estado de Bienestar en general, y a la posibilidad de incidir en los ciudadanos-consumidores para adaptar sus expectativas a la existencia de un servicio público eficaz, eficiente, orientado a las múltiples y diversas necesidades de los diferentes sectores poblacionales, pero al mismo tiempo sostenible en el tiempo. La cuestión fundamental, y de total actualidad, se ha situado en torno a la viabilidad de un sistema sanitario universal, capaz de abarcar una cobertura de servicios plena, llevando a algunos incluso a advertir que el aumento de la satisfacción podría provocar un aumento excesivo e inadecuado de la demanda, o *doctor shopping*, que si los responsables políticos no canalizan y controlan correctamente, daría lugar a un colapso de los servicios sanitarios, para lo que se proponen como soluciones la educación sanitaria, la investigación en servicios sanitarios y el marketing social (Ibern, 1992; Rodríguez-Legido, 1995). Sin embargo, cuando se sitúa la cuestión en la relación entre expectativas y preferencias se constata que las teorías de la demanda infinita en el ámbito sanitario son un mito surgido en torno al sistema, aduciendo que la demanda no solo es finita, sino que se explica de forma racional, lo que abre una vía para controlarla y racionalizar el uso de los recursos (Hogg, 1999: 41).

En la línea más crítica con los estudios sobre satisfacción se ha planteado que “el grado de evidencia que proporcionan los estudios sobre la satisfacción del paciente realizados en nuestro país es limitado para establecer recomendaciones y cambios en las diversas políticas, servicios e intervenciones” (Barrasa y Aibar, 2003: 26), basándose en la debilidad metodológica existente en la mayor parte de los estudios y en que estos son una herramienta necesaria para la imagen de las instituciones, pero poco útil, y poco utilizada en la realidad para la definición de políticas. Y aunque es cierto que el rigor metodológico es deseable y exigible, también lo es que la mayor parte de los estudios de satisfacción realizados, aun con la abundancia y diversidad de escalas y metodologías existentes ofrecen importante información sobre la percepción de los ciudadanos, a lo que algunos han añadido otra poderosa razón, y es la obligación ético-política de involucrar a los ciudadanos en el diseño y mejora de los servicios sanitarios públicos (Vuori, 1987).

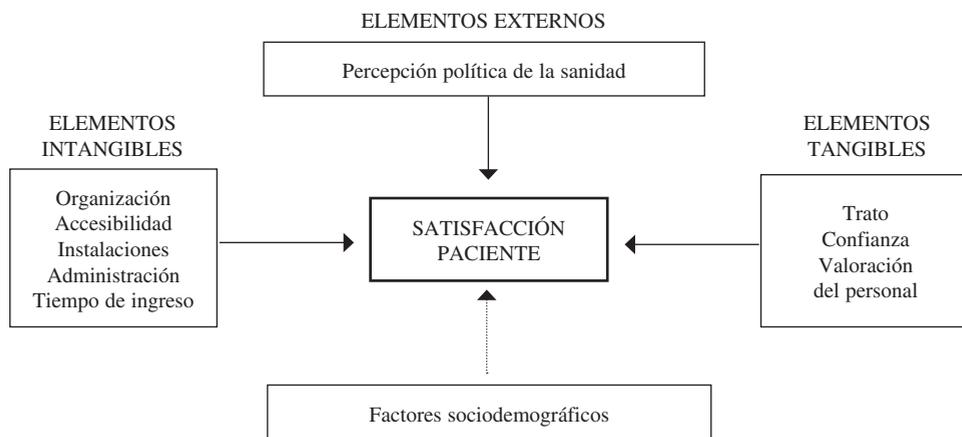
METODOLOGÍA

El diseño de este trabajo parte de la hipótesis antes mencionada de que existen elementos de carácter *intangibles*, es decir, que no se pueden medir y evaluar de manera precisa, presentes en la construcción de la satisfacción de los pacientes con la atención hospitalaria, que son algunos de los que tienen más incidencia en la satisfacción, y que tienden a ser, sin embargo, olvidados cuando se toman las decisiones de gestión hospitalaria.

En nuestro modelo, los elementos que llamamos *intangibles* son: la valoración que los pacientes hacen del trato recibido por parte del personal, su valoración del personal, tanto sanitario como de administración, y su grado de confianza en la atención recibida. Los elementos *tangibles* son los que, junto a los anteriores, habitualmente están presentes en las escalas de satisfacción: la valoración que los pacientes hacen de las instalaciones del centro, de la administración del centro, de su organización y de su grado de accesibilidad, y los días que ha estado el paciente ingresado.

Finalmente se incluyen en nuestro modelo otros dos tipos de elementos, cuyo efecto estimamos menor que el de los anteriores, pero que por su importancia deben ser considerados, a saber, las características sociodemográficas de los pacientes y elementos externos como la percepción política del sistema sanitario.

FIGURA 1.
 MODELO EXPLICATIVO DE LA SATISFACCIÓN DE LOS PACIENTES CON LA ATENCIÓN EN LA RED HOSPITALARIA DE GALICIA



Para testar nuestro modelo, hemos trabajado con la encuesta de “Calidade percibida polos pacientes do conxunto dos centros hospitalarios de Galicia”³ realizada por la Xunta de Galicia en 2008. Se trata de una encuesta telefónica asistida por ordenador cuyo ámbito es la Comunidad Autónoma de Galicia, y el universo lo componen los pacientes ingresados en los centros hospitalarios públicos gallegos durante el año 2008. Para no caer en el problema del “olvido”, se han incluido en la muestra pacientes que fueron dados de alta en el hospital en los dos meses anteriores a la realización de la encuesta. El tamaño de la muestra ha alcanzado las 4.161 entrevistas y se empleó el muestreo estratificado

3. Encuesta de “Calidade percibida por los pacientes del conjunto de los centros hospitalarios de Galicia” realizada por la Xunta de Galicia en el año 2008 según el universo de pacientes hospitalarios ingresados en el último año en los hospitales del servicio público de salud gallego.

con afijación óptima en función del número de altas producidas en el último año de cada hospital del servicio gallego⁴ de salud (SERGAS) y del único hospital privado concertado que forma parte de la red hospitalaria pública gallega⁵ y que tiene población de referencia propia (Povisa)⁶. La selección de las entrevistas se hace a partir de la base de datos de pacientes ingresados en el último año en los centros hospitalarios de Galicia, estableciendo cuotas basadas en el servicio en el que estuvo ingresado el paciente. El error muestral es de $\pm 1,55\%$, tomando como referencia un nivel de confianza del 95,5% (dos sigmas), y P=Q como caso más desfavorable.

La encuesta se realizó a pacientes o acompañantes de los mismos, ya que en algunos casos, por diversos motivos, los primeros no estaban en disposición de contestar. Por esto, y dado el tamaño de la muestra, para evitar el sesgo en las respuestas, sobre todo en sexo y edad, en nuestra investigación hemos trabajado únicamente con las respuestas de los propios pacientes, segmentando la matriz y ponderándola por cuotas de sexo y edad⁷. Se ha utilizado, por tanto, una noción “restrictiva” de paciente, referida a los usuarios de los servicios sanitarios, tal y como enuncia Hogg, “los pacientes son simplemente personas con problemas de salud que deben tomar fármacos o recibir asistencia sanitaria” (Hogg, 1999: 9), y en oposición a otras definiciones más amplias que abarcan en su conceptualización a los pacientes potenciales (Díaz, 2002).

La que se denomina “muestra final” tiene 2.449 casos, correspondientes a los pacientes que han contestado la encuesta, excluidos los casos en los que responden las personas que acompañaron a los pacientes durante el ingreso hospitalario.

TABLA I.

DISTRIBUCIÓN DE LA MUESTRA INICIAL EN FUNCIÓN DEL ENTREVISTADO

	Frecuencia	Porcentaje
Paciente	2.449	58,9
Acompañante	1.712	41,1
Total	4.161	100,0

La encuesta de “Calidade percibida polos pacientes do conxunto dos centros hospitalarios de Galicia” contiene numerosas variables que conforman una escala de medición de la satisfacción de los pacientes con los aspectos más relevantes de la atención hospitalaria.

4. La red hospitalaria pública gallega está formada por 32 hospitales repartidos en las cuatro provincias, de los cuales uno es privado (concertado).

5. www.sergas.es

6. Se ha fijado una muestra mínima para cada hospital en función del volumen de pacientes atendidos en cada uno de ellos; las restantes entrevistas se han afijado proporcionalmente al número de altas en cada centro hospitalario.

7. Las cuotas de sexo y edad se han ajustado en base a los datos reales recogidos en la “Encuesta de Morbilidad Hospitalaria” publicada por el INE para el año 2008.

Para el tratamiento de estos datos se realiza un análisis factorial exploratorio con el fin de reducir los ítems de valoración de la encuesta, lo que permitirá un mejor tratamiento de las variables y su introducción en el modelo final. La escala inicial de la encuesta cuenta con 28 ítems y el análisis de su fiabilidad mediante el cálculo del estadístico Alfa de Cronbach (Streiner y Norman, 1998) nos muestra que su nivel de consistencia interna es excelente ($\alpha = 0,947$). Por su parte, el análisis factorial exploratorio nos muestra que algunos de los ítems tienen una comunalidad inferior a 0,50 por lo que se decide extraerlos comprobando que esto mejora el nivel explicativo del análisis⁸. Finalmente, se eliminan también otras tres variables por entender que resultan reiterativas en nuestro modelo, lo que a su vez mejora nuevamente el porcentaje de varianza explicada por el análisis factorial (71,61%)⁹.

Así pues se realiza un análisis factorial con un buen nivel explicativo y para el que las pruebas de adecuación muestral de Kaiser-Meyer-Olkin (0,937) y la prueba del contraste de esfericidad de Barlett, Chi-cuadrado (210) = 21.601,587, $p < 0,001$, arrojan un resultado óptimo, quedando demostrada la fiabilidad del análisis

TABLA 2.
MATRIZ DE COMPONENTES ROTADOS DEL ANÁLISIS FACTORIAL

		Componente					% Varianza explicada por factor
		1	2	3	4	5	
Instalaciones del centro	Valoración del mobiliario de las habitaciones	0,864					44,55
	Valoración de la comodidad de las habitaciones	0,862					
	Valoración de la comodidad en general de las instalaciones del centro	0,746					
	Valoración del aspecto general del centro	0,683					
	Valoración de los servicios del centro	0,482					
Personal del centro	Valoración del personal de enfermería		0,822				11,14
	Valoración de los celadores		0,806				
	Valoración de los médicos		0,793				
	Valoración del personal administrativo		0,736				

8. Se extraen las variables “valoración del aparcamiento y zonas de circulación para llegar al centro”, “valoración de la limpieza de las instalaciones”, “valoración de los horarios de las visitas” y “facilidad para comunicarse con el exterior” por presentar comunalidades inferiores a 0,50.
9. Se eliminan las variables: “valoración de la amabilidad y el trato dispensado por el personal administrativo”, “valoración de la capacidad del personal administrativo para resolver sus dudas” y “valoración del interés mostrado en la atención”.

TABLA 2.
MATRIZ DE COMPONENTES ROTADOS DEL ANÁLISIS FACTORIAL (CONT.)

		Componente					% Varianza explicada por factor
		1	2	3	4	5	
Organización del centro	Valoración de la disponibilidad del personal			0,736			5,84
	Valoración de la disponibilidad del personal necesario en el momento oportuno			0,729			
	Valoración del horario de las comidas			0,717			
	Valoración de la accesibilidad al personal facultativo y no facultativo			0,709			
	Valoración de la calidad de las comidas			0,698			
Accesibilidad del centro	Valoración de la cercanía y accesibilidad del centro hospitalario				0,810		5,16
	Valoración de los accesos y entorno del centro hospitalario				0,753		
	Valoración de los indicaciones para llegar al hospital				0,647		
	Valoración de las indicaciones para moverse dentro del hospital				0,595		
Administración del centro	Valoración del tiempo de espera para solucionar trámites y papeleos derivados de su ingreso					0,840	4,92
	Valoración de la señalización de las dependencias administrativas del centro					0,698	
	Valoración del aspecto general de las dependencias de administración, recepción, etc.					0,638	

Se extraen 5 factores¹⁰ que representan cinco dimensiones contempladas en nuestro modelo: “administración del centro”, “instalaciones del centro”, “accesibilidad del centro”, “organización del centro” y “personal del centro”, de las cuales, las cuatro primeras representan elementos *tangibles* y la última *intangibles*.

En nuestro modelo explicativo, además de las dimensiones resultantes del análisis factorial, se han incluido otras variables que consideramos importantes para el análisis. Es el caso de la duración de la estancia, que consideramos *tangible*, el grado de confianza en la asistencia recibida, la valoración sobre el respeto en el trato, el respeto a la confidencialidad y la disposición del personal a escuchar al paciente, todas de carácter *intangible*.

10. Para la extracción se utiliza el criterio de Kaiser, autovalores mayores que 1, con el método de extracción de componentes principales.

Además, tal y como se ha dicho, se contemplan variables externas, de contexto, como son la valoración de la asistencia sanitaria pública en la actualidad respecto a hace tres años y su valoración en el futuro. Estas variables tienen un componente de valoración política, ya que reflejan la valoración de la gestión del gobierno autonómico en materia sanitaria, concretamente la valoración de la asistencia sanitaria respecto a tres años antes hace referencia al cambio de gobierno en la Xunta de Galicia¹¹ y a si este ha supuesto para el paciente una mejora o empeoramiento de la asistencia sanitaria recibida¹².

Finalmente el análisis se ha controlado por las principales variables sociodemográficas: sexo, edad, nivel de estudios, ocupación y estado civil.

RESULTADOS

En primer lugar, y a modo de contextualización, podemos afirmar que la red hospitalaria de Galicia goza de una valoración moderadamente alta en cuanto al grado de satisfacción que muestran los pacientes tras ser atendidos en alguno de los hospitales que la componen. Un primer análisis descriptivo de la muestra inicial refleja que el índice global de satisfacción de los pacientes gallegos con la atención sanitaria recibida durante su hospitalización es de $M= 7,58$ ($DT= 1,890$), un valor moderadamente alto¹³, y muy similar al del año 2007 ($M= 7,52$, $D.T.= 1,845$). Estos niveles de satisfacción están en la línea con los reportados en la mayor parte de la literatura especializada (Ibern, 1992; Fitzpatrick, 1991; Williams, 1994).

Profundizando, resulta interesante el estudio comparativo de las valoraciones obtenidas en la muestra inicial en función de la persona encargada de responder la encuesta, el propio paciente ($M= 7,69$, $D.T.= 1,875$) o un acompañante ($M= 7,41$, $D.T.= 1,900$), que confirma la existencia de diferencias en las valoraciones en función de si el entrevistado es el propio paciente o su acompañante en la hospitalización. Los datos reflejan que los pacientes son ligeramente más generosos que sus acompañantes en sus valoraciones sobre la atención recibida durante su estancia en el hospital. El análisis de varianzas confirma la hipótesis de que existe una relación entre el grado de satisfacción con la atención y la persona que responde la encuesta, el paciente o su acompañante ($F(1, 4092) = 20,982$; $p < 0,001$), tal y como afirma Thi (Thi *et al.* 2002), lo que demuestra la ventaja de nuestra decisión inicial de aislar las respuestas de los pacientes, para que los resultados que obtengamos en el análisis multivariante posterior sean un fiel reflejo de las opiniones de estos.

11. Después del gobierno del PP durante quince años, en el año 2005 se produce en Galicia el cambio a un gobierno bipartito del PSdeG-PSOE y el BNG.

12. Concretamente las preguntas se enuncian de la siguiente forma: “¿Considera que la sanidad pública en Galicia está mucho peor, peor, igual, mejor o mucho mejor que hace tres años?” y “¿Considera que la asistencia sanitaria pública en Galicia estará mucho peor, peor, igual o mucho mejor que en la actualidad?”.

13. La escala de medición es Likert, de 1 a 10.

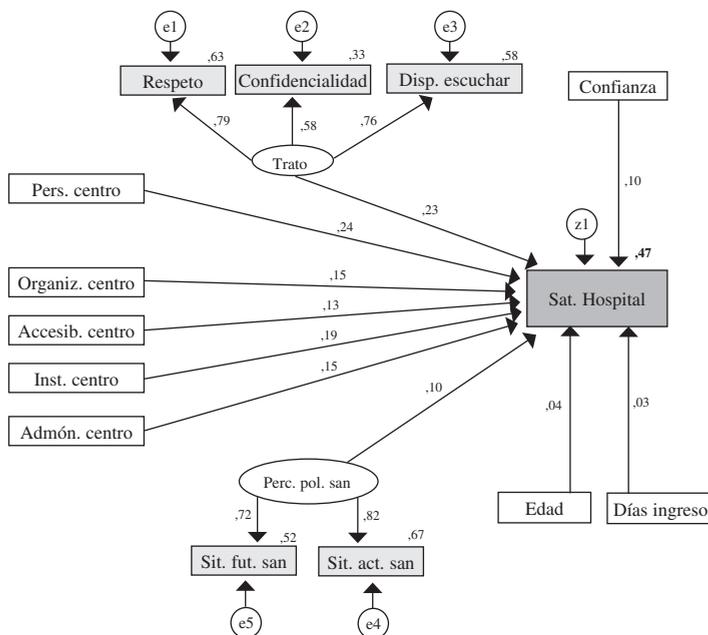
Con la intención de mejorar la representatividad de los datos, se pondera la muestra final, de solo pacientes, por cuotas de sexo y edad, observándose un nivel de satisfacción ligeramente superior al reportado con anterioridad, ($M= 7,82$, $D.T.= 1,853$) lo que se explica por dos motivos, en primer lugar, tal y como hemos señalado, las apreciaciones son diferentes en función de la persona que contesta la encuesta, siendo los pacientes los más generosos en sus valoraciones; en segundo lugar, la ponderación disminuye ligeramente el peso de las valoraciones que hacen las mujeres, lo que produce una ligera elevación de la valoración media, ya que en nuestro estudio las puntuaciones otorgadas por los hombres son ligeramente superiores, lo que no significa que el sexo sea necesariamente una variable determinante en el grado de satisfacción de los pacientes, aspecto que se analizará posteriormente.

En lo que respecta a la opinión sobre la situación de la sanidad, elemento exógeno al encuentro sanitario, el 40% de los pacientes pensaban en 2008 que la situación de la sanidad gallega era mejor o mucho mejor que la de hace tres años y alrededor un 45% confiaba en que dicha situación mejoraría en el futuro. Estos datos rebelaban cierto optimismo sobre las políticas sanitarias de la Xunta de Galicia en ese momento, especialmente de cara a un futuro próximo.

Finalmente, tras el análisis individualizado de las variables, nuestro modelo teórico se testa mediante la realización de un análisis de ecuaciones estructurales (véase la figura 2). Así, nuestro modelo explicativo de la satisfacción de los pacientes de los centros hospitalarios públicos gallegos obtiene los siguientes índices de ajuste: $2(31, n=2.449)= 79,104$, $p<0,001$; $CFI= 0,992$; $RMSEA= 0,025$, demostrando su buen ajuste global. La capacidad de explicación del modelo, al igual que ocurre con la mayor parte de los modelos propuestos en la literatura especializada (Quintana *et al.*, 2006), es de un nivel intermedio, con un coeficiente de determinación R^2 corregido= 0,47, lo que indica una explicación del 47% de la varianza de la satisfacción de los pacientes hospitalarios gallegos.

Comprobamos que la mayor parte de variables introducidas tienen una influencia significativa en el “grado de satisfacción de los gallegos con la atención sanitaria recibida en el hospital público”, la variable endógena de nuestra ecuación. La figura nos muestra la presencia de un total de quince variables exógenas, de las cuales dos son variables latentes, el “trato” y la “percepción política de la sanidad”, construidas a partir de variables objetivas. La variable latente exógena “trato” se construye a partir de las variables objetivas “valoración sobre el respeto en el trato”, “respeto a la confidencialidad” y “disposición del personal a escuchar al paciente”, mientras que la variable latente exógena que hemos denominado “percepción política de la sanidad” es el constructo resultante de la relación entre las variables: “valoración de la asistencia sanitaria pública en Galicia en la actualidad respecto a hace tres años” y “valoración de la asistencia sanitaria pública en Galicia en el futuro”. El resto de las variables son variables objetivas, cinco de ellas, “administración del centro”, “instalaciones del centro”, “accesibilidad del centro”, “organización del centro” y “personal del centro”, son producto del análisis factorial previo, aunque en el modelo son tratadas como variables objetivas.

FIGURA 2.
SEM. MODELO EXPLICATIVO DE LA SATISFACCIÓN DE LOS PACIENTES CON LA ATENCIÓN EN LA RED HOSPITALARIA DE GALICIA



En la tabla 3 se presentan los efectos directos, de forma decreciente, de cada uno de los predictores significativos de la satisfacción de los pacientes, no existiendo en nuestro análisis efectos indirectos.

TABLA 3.
EFECTOS DIRECTOS EN LA SATISFACCIÓN DE LOS PACIENTES HOSPITALARIOS GALLEGOS

Personal del centro	0,241
Trato	0,231
Instalaciones del centro	0,188
Organización del centro	0,150
Administración del centro	0,149
Accesibilidad del centro	0,131
Percepción sobre la situación de la sanidad	0,099
Confianza en la asistencia	0,098
Edad	0,043
Días de ingreso	0,033

Las variables que intervienen con mayor intensidad en la satisfacción de los pacientes son aquellas ligadas directamente a su estancia en el hospital, y entre estas, las relacionadas con el trato otorgado al paciente. De este modo, la de más peso es el factor referido a la valoración del “personal del centro” ($\beta = 0,241$), seguida de la variable latente “trato” ($\beta = 0,231$). Estas dos, junto a la variable “grado de confianza en la asistencia que le han prestado en el hospital” ($\beta = 0,098$), cuya influencia al igual que en otros estudios (Hall *et al.* 2002) resulta significativa en la construcción de la satisfacción de los pacientes, constituyen lo que en nuestro modelo hemos denominado elementos *intangibles* del análisis.

Los identificados como elementos *tangibles* de nuestro modelo, es decir, las instalaciones del centro ($\beta = 0,188$), la organización ($\beta = 0,150$), la administración del centro ($\beta = 0,149$) y la accesibilidad ($\beta = 0,131$), así como la duración de la estancia aunque de forma mucho más débil, “días de ingreso” ($\beta = 0,033$), también influyen de forma significativa y positiva en la satisfacción de los pacientes, de modo que esta aumenta a medida que aumenta la valoración de estos aspectos. El efecto positivo de la duración de la estancia podría indicar que una mayor experiencia y familiaridad con el sistema supone la adaptación de las expectativas del paciente al mismo y, por tanto, un mayor nivel de satisfacción.

En lo que respecta a las variables exógenas, la influencia de la variable latente *perc_pol_san* (percepción política de la sanidad) en la satisfacción de los pacientes hospitalarios también es significativa ($\beta = 0,099$).

Finalmente, nuestro análisis muestra que la influencia de las variables sociodemográficas en la valoración de la satisfacción con la asistencia sanitaria hospitalaria gallega es bastante limitada, ya que, a excepción de la edad ($\beta = 0,043$), ninguna de ellas alcanza la mínima significatividad. Por este motivo, y por su único efecto distorsionador, se han eliminado del modelo las variables de sexo, nivel de estudios, ocupación y estado civil. En el caso del sexo, en oposición a lo que afirman, entre otros, Pascoe (1983), Weiss (1988), Williams y Calnan (1991) o Quintana *et al.* (2006), el presente análisis confirma la ausencia de significatividad observada en otros estudios realizados con anterioridad (B. Hulka *et al.*, 1971; Jaráiz, 2009).

La edad es un factor determinante de la satisfacción, aunque su capacidad de influencia es mucho menor respecto a otras variables contenidas en el modelo, siendo el único aspecto sociodemográfico que mantiene su carácter predictor. Sin embargo, en lo que respecta al nivel de estudios, y en contra de lo que el análisis de varianzas hace suponer, la combinación de este factor con otras variables, hace que su influencia pierda relevancia hasta convertirse en una variable no significativa para la valoración global de la satisfacción con la atención hospitalaria, lo que puede explicarse por la importancia de la variable edad.

DISCUSIÓN

Son muchos los autores que han intentado diferenciar los componentes de la satisfacción (Hulka y Zyzansrey, 1982; Hall y Dornan, 1990). Una de las taxonomías más

utilizadas ha sido la de Ware (J. Ware *et al.*, 1983) que distingue ocho dimensiones de la satisfacción en el contexto americano:

- *Interpersonal manner*: forma en que los proveedores interaccionan con los pacientes (atributos como respeto, preocupación, amistad, cortesía).
- *Technical quality of care*: la calidad técnica de la atención, competencia de los proveedores y utilización de altos estándares de diagnóstico y tratamiento.
- *Accessibility/convenience*: relativa a los aspectos de recepción de la asistencia (tiempos de espera...).
- *Finances*: relativa al pago de los servicios sanitarios.
- *Efficacy/outcomes of care*: el resultado de la asistencia recibida, mejora o conservación del estado de salud.
- *Continuity of care*: constancia en el proveedor o la localización del servicio (lo que supondría un mayor conocimiento y familiaridad con el mismo).
- *Physical enviroment*: características del espacio en que se desarrolla el servicio (claridad de la señalización, equipamiento...).
- *Avaliability*: presencia de recursos médicos (suficientes facilidades médicas y proveedores...).

Esta clasificación ha servido de base para muchos trabajos posteriores, que han utilizado técnicas de análisis estadístico multivariante, como el análisis factorial, demostrando el carácter multidimensional de la satisfacción (Sitzia y Wood, 1997). Lógicamente, ya que el contexto de la asistencia sanitaria es muy variado, ninguna de las clasificaciones generales resulta totalmente apropiada para todos los contextos, lo que ha llevado a que surgieran nuevas propuestas de categorización, y adaptaciones de las ya existentes.

Ninguna de las clasificaciones y escalas de medición existentes ha logrado, hasta la fecha, el consenso de los investigadores, aunque sí existe cierto grado de acuerdo en torno a la influencia en el nivel de satisfacción de los pacientes, de determinados aspectos relacionados con la transacción sanitaria de forma más o menos directa. Así por ejemplo, en el Reino Unido, hay cierto acuerdo en cuanto a que ciertos aspectos de la atención tales como los tiempos de espera y la comunicación en atención primaria, la rigidez de los protocolos hospitalarios, el *catering* y la privacidad en los hospitales, o la información del paciente en atención especializada pueden ser generadores de insatisfacción en los pacientes (Jones, Leneman y Maclean, 1987; Williams y Calnan, 1991).

Nuestro análisis demuestra que para el caso gallego, en contra de la afirmación de algunos autores de que las características sociodemográficas de los pacientes, a saber, la edad y el nivel de estudios, entre otras, explican la mayor parte de la variabilidad de su nivel de satisfacción (Sixma *et al.*, 1998; Hekkert *et al.*, 2009), las relaciones interpersonales, fundamentalmente el trato, la valoración del personal médico y la confianza en la asistencia son los factores que determinan en mayor medida la satisfacción de los mismos. La relación con el médico es, sin duda, tal y como se recoge en la mayor parte

de la literatura, un factor fundamental para la satisfacción de los pacientes con la atención sanitaria (Cohen, 1996; Pascoe, 1983; Donabedian, 1966).

Del estudio de la prolija literatura existente sobre la satisfacción de los pacientes con la sanidad y la asistencia sanitaria, se desprende que la confianza en el médico (Mira y Aranz, 2000) y en la asistencia recibida son factores fundamentales que determinan dichos niveles de satisfacción. De hecho, en la determinación de la satisfacción del paciente, se hace necesario el análisis de la confianza como aspecto central de su relación con el médico (Anderson y Dedrick, 1990), algo que también corrobora nuestro análisis. Además, se observa que la conducta del médico es una de las variables de mayor capacidad explicativa (Hulka, Kupper y Dalyu, 1975, 1983; Chung *et al.*, 1999), y que, además de la capacidad técnica de los médicos, su capacidad para comunicarse con los pacientes y las muestras de preocupación por ellos tienen un efecto positivo en la satisfacción (Di Matteo y Hays, 1980).

De este modo, a la luz de los datos analizados, nuestro modelo explicativo plantea la diferenciación entre los aspectos *tangibles* de la gestión, tales como las instalaciones hospitalarias, la administración y la organización de los centros, el volumen de personal disponible o los accesos, aquellos a los que generalmente van dirigidos los esfuerzos de los gestores, y los aspectos *intangibles* de la gestión hospitalaria, aquellos en los que los pacientes basan una buena parte de sus juicios sobre la satisfacción con la asistencia, es decir, la valoración del personal, el trato y la confianza en la asistencia.

Tal y como demuestra nuestro análisis, los mecanismos mediante los cuales los pacientes generan sus juicios sobre la satisfacción con la atención recibida en los hospitales, están condicionados por aspectos *tangibles* de la atención, y, en mayor medida, por aspectos *intangibles* de la misma.

CONCLUSIÓN

Desde una perspectiva que defiende la utilidad de los análisis de la satisfacción de los usuarios de los servicios públicos para la optimización racional de los mismos, nuestro modelo incorpora elementos que rinden cuenta de la heterogeneidad y de la jerarquía de los factores que inciden en la satisfacción hospitalaria, y explicita el valor de los que denominamos *intangibles* reivindicando para ellos un rol específico en los modelos de gestión hospitalaria.

La irrupción de las teorías New Public Management en el ámbito sanitario, con desarrollos propios como el *managed care*, ha supuesto la concentración de los esfuerzos reformadores en la consecución de un balance positivo entre costes y beneficios, dejando de lado aspectos de la eficacia del sistema, como la satisfacción de los usuarios, tanto pacientes como ciudadanos. No es de extrañar por ello que el aumento del gasto sanitario no haya ido necesariamente ligado a un aumento de la satisfacción de los usuarios y mucho nos tememos que el recorte actual, supuestamente enfocado a la sostenibilidad del sistema, difícilmente será compatible con una gestión orientada a la satisfacción del paciente.

Por otro lado, perspectivas como la Medicina Basada en la Evidencia, orientada a “la utilización consciente, explícita y juiciosa de la mejor evidencia científica clínica disponible para tomar decisiones sobre el cuidado de cada paciente” (Sacket y otros, 1996), han aportado un enfoque técnico, desde el punto de vista científico, fundamentado en la efectividad sanitaria de la asistencia, haciendo notoria la primacía de la eficacia sanitaria sobre el resto de aspectos que componen la atención.

Así la eficiencia económica y la efectividad sanitaria han compuesto los dos polos fundamentales de la ecuación en la supuesta modernización de los sistemas hospitalarios. Frente a estos enfoques, o más bien de manera complementaria a ellos, la gobernanza clínica, en su búsqueda de la mejora y la garantía de la calidad en la organización sanitaria (del Llano, 2002), constituye un nuevo modo de orientación al paciente, aunque no existan todavía los mecanismos adecuados que permitan en nuestro sistema sanitario una participación activa de los pacientes y ciudadanos en el diseño del mismo. La progresiva adopción de modelos ligados las teorías del “Nuevo Servicio Público” debe servir no solo para introducir mecanismos políticos de participación de los ciudadanos en la gestión sanitaria sino para incorporar a la gestión factores que provengan de la experiencia de los ciudadanos en el encuentro médico.

Desde el análisis de la opinión de los pacientes con la asistencia recibida en los hospitales, es posible reconocer algunas de las claves cuya correcta gestión contribuiría a un mayor nivel de satisfacción de los pacientes con la atención. Una de las conclusiones fundamentales que extraemos del presente análisis es que son más importantes las experiencias de los pacientes en su contacto directo en el hospital que cualquier otro aspecto externo, como las valoraciones de carácter político. Al contrario de lo que ocurre con las valoraciones del sistema sanitario y de las políticas sanitarias, que son fundamentalmente valoraciones políticas (Bohigas, 1995), las valoraciones de la asistencia hospitalaria se refieren básicamente a la experiencia de los pacientes durante su estancia en el centro hospitalario, sin que la mediación de factores externos sea significativa. A este respecto, como muestra nuestro modelo, no podemos olvidar el importante papel de los profesionales de la sanidad, que actúan de “punto de contacto” entre la administración sanitaria y los pacientes, y en los que recae gran parte de la responsabilidad de la percepción que estos últimos tienen sobre el servicio recibido.

Nuestro modelo muestra la jerarquía de los aspectos *intangibles* de la atención sanitaria, como la confianza de los pacientes en la asistencia, la valoración que estos hacen del trato recibido por los profesionales sanitarios, especialmente los médicos y el personal de enfermería. La inclusión de estos elementos en los cuadros de mando de los gestores sanitarios permitirá elevar los niveles de satisfacción de los pacientes, obviamente sin dejar de lado los aspectos *tangibles*, más conocidos, y objeto de la mayor parte de intervenciones desde el ámbito de la gestión sanitaria.

Esta lectura nos permite reorientar las políticas de gasto sanitario, en un momento en el que este se ha visto fuertemente reducido. Si la reducción del presupuesto sanitario impide la inversión en los aspectos *tangibles* de la ecuación, no cabe otra posibilidad que reinventar la

gestión y reivindicar el rol del personal sanitario en la definición estratégica de la sanidad pública como único modo de mantener los niveles de satisfacción de los usuarios y en consecuencia la valoración que los ciudadanos hacen del sistema.

Porque si se tensionan al mismo tiempo todos los elementos del modelo, solo estaríamos provocando una deslegitimación global de la sanidad pública.

Referencias

- Abramowitz, S.; Cote, A. A., Berry, E. 1987. "Analyzing patient satisfaction: a multianalytic approach", *Quality Review Bulletin* 13: 122-130.
- Anderson, E. W., Fornell, C., Lehmann, D. R. 1994. "Customer satisfaction, market share, and profitability: findings from Sweden", *Journal of Marketing* 58: 53-66.
- Anderson, L. A., Dedrick, R. F. 1990. "Development of the Trust in Physician scale: a measure to assess interpersonal trust in patient-physician relationships", *Psychol Rep* 67: 1091-1100.
- Barrasa, I., Aibar, C. 2003. "Revisión sistemática de los estudios de satisfacción realizados en España en el período 1986-2001", *Revista de Calidad Asistencial* 18: 580-590.
- Bitner, M. J. 1990. "Evaluating service encounters: the effects of physical surroundings and employee responses", *Journal of Marketing* 54: 69-82.
- Bohigas, L. 1995. "La satisfacción del paciente", *Gaceta sanitaria* 50: 283-286.
- Calnan, M., Rowe, R. 2008. *Trust matters in health Care*. Great Britain: Open University Press.
- Caminal, J., Sánchez, E., Schiaffino, A. 2002. "El análisis por segmentos de población insatisfecha: una propuesta para optimizar la información de las encuestas de satisfacción global", *Revista de Calidad Asistencial* 17: 4-10.
- Chung, K. C., Hamill, K. H. M., Walters, M. R., Wilkins, E. G. 1999. "Predictors of patient satisfaction in an outpatient plastic surgery clinic", *Annals of plastic surgery* 42: 56-60.
- Cohen, G. 1996. "Age and Health Status in a patient satisfaction survey", *Social, Science & Medicine* 42: 1085-1093.
- Costa Font, J. 2001. "Establecimiento de prioridades, opinión pública y sistema sanitario en España", *Gaceta sanitaria* 15: 237-244.
- Cronin, J. J., Taylor, Jr. y S. A. 1992. "Measuring Service Quality: A Reexamination and Extension", *Journal of Marketing* 56: 55-68.
- Di Matteo, M. R., Hays, R. 1980. "The significance of patients perceptions of physician conduct: a study of patient satisfaction in a family practice center", *Journal of Community health* 6: 18-34.
- Dicker, A., Amstrog, D. 1995. "Patients views of priority settings in health care-an interview survey in one practice", *BMJ* 311: 1137-1139.
- Del Llano, J., Martínez-Cantarero, J. F., Gol, J., Raigada, F. 2002. "Análisis cualitativo de las innovaciones organizativas en hospitales públicos españoles", *Gaceta Sanitaria* 16: 408-416.

- Donabedian, A. 1966. "Evaluating the quality of medical care", *Millbank Memorial Fund Quarterly* 44: 166-206.
- Feldman, L., Vivas, E., Lugli, Z., Alvarez, V., Pérez, M. G. 2007. "La satisfacción del paciente hospitalario: una propuesta de evaluación", *Revista de Calidad Asistencial* 22: 133-140.
- Fitzpatrick, R. 1984. "Satisfaction with health care", en *The experience of illness*, de Fitzpatrick, R., Hilton, J., Newman, S., Scambler, G., Thomson, J., 154-178. London: Tavistock.
- 1991. "Surveys of patient satisfaction: I-Important general considerations", *BMJ* 302: 887-889.
- Hall, J., Dornan, C. 1990. "Patient sociodemographic characteristics as predictors of satisfaction with medical care: a meta-analysis", *Social, Science & Medicine* 30: 811-818.
- Hekkert, K. D., Cihangi, S., Kleefstra, S. M., van der Berg, B., Kool, R. B. 2009. "Patient satisfaction revisited: a multilevel approach", *Social, Science and Medicine* 69: 68-75.
- Hogg, C. 1999. *Patients, Power and Politics*. London: Sage Publications.
- Hulka, B., Kupper, L., Dalyu, M. 1975. "Correlates of satisfaction with medical care: a community perspective", *Medical Care* 13: 648-658.
- Hulka, B. S., Zyzansrey, S. J. 1982. "Validation of a patient satisfaction scale. Theory, Methods and Practice", *Medical Care* 20: 649-653.
- Ibern, P. 1992. "La mesura de la satisfacció en els serveis sanitaris", *Gaceta Sanitaria* 6: 176-185.
- Jaráz, E. 2009. "La gestión de la atención primaria: confianza y satisfacción en el sistema sanitario de Galicia", *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas* 8 (2): 69-83.
- John, J. 1992. "Patient satisfaction: the impact of past experience", *Journal of Healthcare Marketing* 12: 56-64.
- Jones, L., Leneman, L., Maclean, U. 1987. *Consumer feedback for the NHS*. London: King Edward's Fund for London.
- Koss, E. 1954. *The health of regionville*. New York: Hafner.
- Locker, D., Dunt, D. 1978. "Theoretical and methodological issues in sociological studies of consumer satisfaction with medical care", *Social Science & Medicine* 12: 283-292.
- Mira, J. J., Aranaz, J. 2000. "La satisfacción del paciente como una medida del resultado de la atención sanitaria", *Medicina Clínica* 114: 26-33.
- Owens, D. J., Batchelor, C. 1996. "Patient satisfaction and the elderly", *Social, Science & Medicine* 42, nº 11: 1483-1491.
- Pascoe, G. 1983. "Patient satisfaction in primary health care: a literature review and analysis", *Evaluation and Program Planning* 6: 185-210.
- Quintana, J. M. y otros. 2006. "Predictor of patient satisfaction with hospital health care", *Bio Med Central Health Services Research* 6: 102.
- Rodríguez-Legido, C. 1995. "La medida de la satisfacción con la atención en salud: Andalucía 1984-1992", *Gaceta Sanitaria* 9: 311-315.

- Sackett, D. I., Rosenberg, W. M. C., Gary, J. A. M., Haynes, R. B., Richardson, W. S. 1996. "Evidence based medicine: what is it and what it isn't", *BMJ* 312:71-2.
- Sitzia, J., Wood, N. 1997. "Patient Satisfaction: a review of issues and concepts", *Social Science and Medicine* 45: 1829-1843.
- Sixma, H. J., Kersenns, J., Van Campen, C., Peters, L. 1998. "Quality of care from the patients perspective: from theoretical concept to a new measuring instrument", *Health Expectations* 1: 82-95.
- Streiner, D. L., Norman, G. R. 1998. *Health Measurement Scales*. Oxford: Oxford University Press.
- Thi, P. L. N., Briacon, S., Empereur, F., Guillemin, F. 2002. "Factors determining inpatient satisfaction with care", *Social, Science & Medicine* 54: 493-504.
- Van Campen, C., Sixma, H., Friele, R., Kersens, J., Peters, L. 1995. "Quality of care and patient satisfaction: a review of measuring instruments", *Medical Care Research and Review* 52: 109-133.
- Van Maanen, H. M. T. 1984. "Evaluation of nursing care: quality of nursing evaluated within the context of health care and examined from multinational perspective", en Willis, L. D. and Lindwood, M. E., *Measuring the quality of care*. Edinburgh: Churchill Livingstone, pp. 3-43.
- Vuori, H. 1987. "Patient satisfaction, an attribute or indicator of the quality of care", *QRB*, March: 106-108.
- Ware, J. E., Davies-Avery, A., Steward, Anita L. 1978 "The measurement of patient satisfaction", *Health and medical care services review* 1: 3-15.
- Ware, J., Snyder M. 1975 "Dimensions of patient attitudes regarding doctors and medical care services", *Medical Care* 13: 669-682.
- Ware, J. E., Snyder, M. K., Wright, R., Davies, A. R. 1983. "Defining and measuring patient satisfaction with medical care", *Evaluation and Program Planning* 6: 241-263.
- Wesing, M., Grol, R. 1998. "What can patients do to improve health care?", *Health Expectations* 1: 37-49.
- Williams, B. 1994. "Patient satisfaction: a valid concept?", *Social, Science & Medicine* 38: 509-516.
- Williams, B., Coyle, J., Healy, D. 1998. "The meaning of patient satisfaction: an explanation of high reported levels", *Social, Science & Medicine* 47: 1351-1359.
- Williams, S. J., Calnan, M. 1991. "Convergence and divergence: assessing criteria of consumer satisfaction across general practice, hospital and dental care settings", *Social, Science & Medicine* 33: 707-716.

Presentado para evaluación: 22 de noviembre de 2011

Aprobado para su publicación: 31 de mayo de 2013

ERIKA JARAÍZ GULÍAS, Universidad de Santiago de Compostela

erika.jaraiz@usc.es

Profesora asociada en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la USC. Doctora (2011) en Procesos Políticos Contemporáneos por la misma universidad. Compagina su actividad académica con su trabajo como gerente en el ámbito público. Sus principales líneas de investigación son el estudio de la gestión pública, la gestión sanitaria, la cooperación al desarrollo y el análisis electoral. Ha presentado diversas comunicaciones en congresos nacionales e internacionales, y es autora y coautora de diversas publicaciones en revistas y libros colectivos.

NIEVES LAGARES DIEZ, Universidad de Santiago de Compostela.

mnieves.lagares@usc.es

Profesora titular de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad de Santiago de Compostela. Sus áreas de interés se centran en el estudio de los partidos políticos y en cuestiones relativas a las organizaciones políticas y a la cooperación internacional. Cuenta entre sus recientes publicaciones con el capítulo “Le nationalisme galicien: de l'accès au gouvernement à la crise électorale et organisationnelle” (Lagares *et al.*), en Fernández García, A. y Petithomme, M. (eds.), *Les nationalismes dans L'Espagne contemporaine, Armand Colin Recherches*, 2012 y el artículo “Cooperación al desarrollo y opinión pública”, *RIPS*, vol. 10, nº 1, 2011, 69-83.

MARÍA PEREIRA LÓPEZ, Universidad de Santiago de Compostela

maria.pereira.lopez@usc.es

Investigadora en formación en la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de Santiago de Compostela (USC). Licenciada en Ciencias Políticas por la USC (2005), Máster en Técnicas Estadísticas por la USC (2012), Máster en Márketing Político y Comunicación por la USC (2007). Ha obtenido el Diploma de Estudios Avanzados (2007) en el Programa de Procesos Políticos Contemporáneos (Mención Calidad), y actualmente se encuentra terminando su tesis doctoral en el campo de la construcción estadística de índices de cobertura de servicios. Ha presentado diversas comunicaciones y ha participado en distintas publicaciones en el ámbito de la cooperación al desarrollo y el análisis electoral.

Razón pública, religión y traducción: prospectivas y límites del postsecularismo de Habermas

*Public reason, religion and translation: merits and limits
of Habermas's postsecularism*

Camil C. Ungureanu
Universidad Pompeu Fabra

Resumen

El artículo reconstruye el cambio realizado por Habermas desde su secularismo exclusivo de los años anteriores a 1989 a su visión de una sociedad postsecular, defendida principalmente en una serie de obras de los últimos diez años. El autor argumenta que, a pesar de este significativo cambio, la concepción de Habermas continúa siendo, en el nivel filosófico, tributaria de una discutible visión secularista de la razón de impronta kantiana. Desde la perspectiva de la teoría sociológica, la visión de Habermas es problemática porque proyecta un nuevo tipo de sociedad por algo que es, en el mejor de los casos, un fenómeno minoritario, concretamente la traducción de contenidos religiosos a contenidos seculares a través de un diálogo racional entre ciudadanos. A diferencia de esta postkantiana e hiperbólica visión de una "sociedad postsecular", el autor sugiere una idea menos racionalista y más matizada de las interacciones discursivas y no discursivas entre la práctica religiosa y la práctica democrática.

Palabras clave: religión, democracia, traducción, valores, esfera pública, Habermas.

Abstract

This article reconstructs Habermas' shift from an exclusive secularism advanced in his earlier pre-89 writings to his vision of a postsecular society mainly defended in a series of works in the past ten years. It is argued that, despite this significant shift, Habermas' conception remains, at the philosophical level, tributary to a questionable secularist view of reason of Kantian extraction. From a socio-theoretical perspective, Habermas' view is problematic as it projects a new type of society on account of what is, at best, a minority phenomenon, namely the translation of religious into secular contents through rational dialogue amongst citizens. In contrast to this post-Kantian and hyperbolic vision of a "postsecular society", I suggest a

less rationalistic and more differentiated understanding of the discursive and non-discursive interaction between religious and democratic practice.

Keywords: religion, democracy, translation, values, public sphere, Habermas.

INTRODUCCIÓN

La reciente historia de Occidente no confirma la visión teleológica del secularismo y la hipótesis de la desaparición gradual de la religión. Mientras que la Iglesia está en declive particularmente en Europa, la religión ha vuelto al centro de la esfera pública. Como reacción al “retorno de la religión” y a la imagen belicosa del choque de las civilizaciones, un número creciente de pensadores e instituciones públicas ha propuesto un discurso según el cual la democracia y la religión modernizada están en una interacción beneficiosa mediada por el diálogo (Leustean y Mandelej, 2009; Ungureanu, 2012). Esta imagen es postsecular en cuanto implica una ruptura con la antigua visión secularista que opone democracia y religión, modernidad política y fe; en cambio, el postsecularismo está generalmente basado en la idea de la contribución axiológica de las “religiones públicas” (Casanova, 1994) en la construcción democrática a través de la fuerza reconciliadora del diálogo racional. No obstante, el significado de este discurso es controvertido: ¿qué significa que la democracia y la religión pueden entrar en un diálogo axiológico fructífero, dado que los creyentes recurren a menudo a absolutos o “corta-conversaciones” (Rorty, 1995)? Además, si es que es deseable, ¿en qué nivel de la esfera pública debería tener lugar este diálogo?

Con el objetivo de captar mejor la relevancia del postsecularismo en el contexto occidental, examinaré la concepción filosófica de su defensor más destacado, J. Habermas. Analizaré el paso de Habermas desde su secularismo inicial a su propuesta reciente del modelo de una sociedad postsecular (I). En sus obras de los años setenta y ochenta, Habermas combina una reinterpretación del concepto kantiano de la razón como comunicativa, con una crítica postmarxista de la religión como ideología. Por el contrario, en sus últimos escritos Habermas abandona la tradición postmarxista, desarrollando el concepto de razón comunicativa de forma innovadora mediante la búsqueda de una nueva síntesis entre Ilustración y fe (II). De este modo, Habermas reinterpreta las ideas de “reconciliación a través de la razón pública” (Habermas, 1995), y la neutralidad del Estado democrático mediante la imagen de la inclusión de las contribuciones religiosas en el proceso de diálogo racional y traducción al nivel de la esfera pública social. Mientras que desde el punto de vista postsecular de Habermas los ciudadanos pueden contribuir a la razón pública mediante traducciones del lenguaje religioso al secular¹, argumentaremos en pro

1. Según los últimos escritos de Habermas, lo de la traducción no es un deber de todos los ciudadanos. Habermas argumenta: “En vez de imponer a todos los ciudadanos la carga de depurar de retórica religiosa sus

de un enfoque más agonístico y crítico de la relación entre democracia y religión. Este enfoque abandona el modo racionalista de concebir los conceptos de traducción y diálogo, y concede una mayor importancia a los puntos de tensión y conflicto entre ambos (III). Las nociones de Habermas de razón pública, diálogo y traducción siguen dependiendo de una retórica de la neutralidad pura y de la reconciliación final que llevan la marca de la saga teleológica de la razón de Kant, y de su visión intelectualizada de la “fe racional”. Por el contrario, las fuerzas políticas no suelen buscar la pura neutralidad, sino que junto a las fuerzas religiosas y sociales constituyen el *agon* característico de una sociedad democrática. Los compromisos de las fuerzas sociopolíticas son a veces modelados por valores procedentes de tradiciones religiosas; este es un proceso que no está adecuadamente interpretado como el progreso lineal de la razón pública. La imaginación religiosa puede alimentar el discurso público mediante interpretaciones transformativas —y no meramente mediante traducciones racionalistamente concebidas—, un proceso que puede ocurrir tanto a nivel de la esfera pública social como de la política (IV)².

EL SECULARISMO INICIAL DE HABERMAS

Los pilares del enfoque de Habermas sobre la razón pública y el diálogo deben ser entendidos desde la perspectiva de su contexto histórico. La filosofía política de Habermas está autodeclaradamente marcada por el episodio traumático del derrumbamiento del régimen constitucional alemán de entreguerras y la instauración del nazismo. En sus debates a largo plazo con decisionistas, postmodernistas y neoconservadores, Habermas reconoció en repetidas ocasiones su angustia por la regresión de la democracia a una generalizada “batalla de dioses y demonios”. Esto ha provocado la búsqueda permanente de Habermas de una *terra firma*, un lugar que todos los ciudadanos pudieran compartir en virtud de la fuerza reconciliadora de su razón. La creencia de Habermas en la *reconciliación* a través de la razón pública y el diálogo es una constante en su filosofía, sin embargo, el lugar de la religión en ella ha variado con el tiempo. En los años setenta y ochenta, Habermas vuelve a trabajar en el proyecto de la Teoría Crítica como una teoría de la acción comunicativa y de la razón. Este punto de vista combina la lingüística y el giro pragmático a fin de promover una reflexión sobre la relación definida entre lenguaje y razón. Según la interpretación de Habermas, la razón práctica de Kant resulta de la comunicación (Baynes, 1992; McCarthy, 1994). Esto significa que la razón no es una facultad humana individual, sino que emerge de intercambios lingüísticos intersubjetivos. De esta manera, Habermas transforma las ideas de Kant de la razón en idealizaciones pragmáticas (“consenso ideal”, “audiencia universal”, “solución única”) implícitas en cualquier intercambio comunicativo.

comentarios y opiniones públicas, debería establecerse un filtro institucional entre las comunicaciones informales en el ámbito público y las deliberaciones formales de los cuerpos políticos...” (Habermas, 2011: 35).

2. Esta crítica es compatible con el análisis de Manuel-Reyes Mate basado en una reflexión sobre la “razón anamnéctica” inspirada por Benjamin y J. B. Metz (Reyes-Mate, 2008: 28-33).

El objetivo de Habermas es la explicitación de estas idealizaciones como parte de la gramática de una razón comunicativa universal y de una ética discursiva existente *in nuce* en todas las tradiciones humanas cultural-religiosas, y fundamental para la construcción de la legitimidad democrática.

Al igual que Kant, Habermas apoya su teoría de la razón comunicativa en una filosofía de la historia como un progreso lineal que otorga un papel importante a la religión (Habermas, 1987, 2001). Habermas rechaza la idea de necesidad histórica, pero sostiene que el desarrollo histórico muestra una lógica progresiva —la de la evolución gradual del potencial racional que se encuentra incorporado en cada acción comunicativa. Esta filosofía de la historia constituye una versión de la teoría de la secularización en la cual las religiones universales juegan un papel importante en el proceso histórico de revelación progresiva de la razón. Para Habermas, la aparición de las religiones universales es el resultado de la evolución de las sociedades tribales (y sus correspondientes formas de religiosidad irracionales) hacia las sociedades de clases amplias y estratificadas. Las religiones universales representan un paso importante en el desarrollo de la razón pues parten del “mismo problema de base” moral en la naturaleza: intentan satisfacer “el interés racional a través de la ecualización material y ideal” a la vista de la “evidente distribución desigual de los bienes de la tierra” en una sociedad de clases estratificadas (Habermas, 1987).

Sin embargo, para Habermas, las religiones universales juegan un papel ambivalente: dan voz a la razón moral, pero al mismo tiempo perpetúan las desigualdades de clase. Las religiones universales “liberan” el potencial racional inscrito en el intercambio comunicativo, pero “encarcelan” la razón recién-nacida con los atavíos ilusorios de la religión. El Habermas inicial es, en este sentido, el heredero de Marx, ya que lleva a cabo una crítica radical secular de la religión como ideología. La religión es, para Marx y el anterior Habermas, una forma de alienación, una “conciencia del mundo invertida” y “la fantástica realización del ser humano” (Marx, 1996: 58), en desacuerdo con una sociedad emancipada. En lugar de desafiar las condiciones de clase que generaron injusticia y sufrimiento, la religión tiene la función ideológica de camuflarlas y legitimarlas. Incluso si las religiones universales contienen argumentos racionales, en general están “inmunizadas contra las objeciones” que ya están dentro del alcance cognitivo de la comunicación cotidiana y se reproducen a sí mismas de “forma dogmática” (Habermas, 1987).

No obstante, Habermas presenta su ética discursiva como resultado de “rescatar” el núcleo racional de las religiones universales mediante un proceso de traducción filosófica. Al igual que Kant, Hegel o Marx, Habermas argumenta que el *filósofo-traductor* es capaz de liberar la esencia racional de la religión universal (en particular, el cristianismo) de su forma dogmática, y ponerla en su propia lengua formada de conceptos seculares (en oposición a las metáforas religiosas). En otras palabras, el filósofo es, según Habermas, capaz de traducir plenamente el potencial racional de las religiones universales.

Mientras que el concepto de Habermas de la razón sigue siendo hasta el día de hoy una reinterpretación del concepto de Kant, su visión previa de la religión y de la historia está más enraizada en la visión teleológica de Marx de la lucha de clases y emancipación. En su

libro *La religión dentro de los límites de la mera razón* (Kant, 2007), Kant intenta reconciliar la Ilustración y la religión, la razón y la fe, y aboga por un papel importante de la fe racional e incluso dogmática en la esfera pública. Desde la perspectiva postmarxista de Habermas, estos elementos de la visión de Kant son vistos como las reliquias de una sociedad caracterizada por el dominio de una clase sobre otra, reliquias que se interponen en el camino de la evolución de la razón a través del diálogo y el aprendizaje mutuo. Según Habermas, una de las tareas del filósofo es desvelar y criticar estas formas de auto-distanciamiento y patologías de comunicación con el fin de ayudar a lograr una sociedad postclase. Habermas no es del todo concreto a la hora de concebir la sociedad postclase, emancipada y racional. Sin embargo, es evidente que en su *Teoría de la acción comunicativa* la razón pública y la ética discursiva son los pilares centrales para la construcción de la legitimidad democrática, y que la religión está excluida de la imagen de una sociedad plenamente emancipada.

EL GIRO POSTSECULAR DE HABERMAS Y EL DIÁLOGO CON RATZINGER

Con la caída del muro de Berlín, Habermas deja definitivamente de lado el criticismo secularista de tipo marxista junto con la esperanza de un orden socialista alternativo. En un giro gradual un tanto irónico, la religión llega a ocupar el lugar dejado vacante por la “religión secular” del marxismo. Sin embargo, el giro postsecular de Habermas es motivado por razones empíricas y normativas sólidas. Después de 1989, la hipótesis clásica de la modernización como causa de la inevitable decadencia de la religión ha perdido, en gran medida, su atractivo. Sociólogos influyentes, tales como P. Berger y J. Casanova, han sustituido la visión teleológica de la modernización como la secularización con la idea de la “desprivatización” (Casanova, 1994) de la religión y la “deseccularización” (Berger, 1999). En relación a esto, el hecho de que la religión volviera a la esfera pública demostró la no plausibilidad de la hipótesis sobre la incompatibilidad entre modernidad y religión. El giro de Habermas hacia la religión fue impulsado por su legítima preocupación por la desafección y la pobre moral de la razón pública en las democracias capitalistas: la solidaridad entre los ciudadanos y su motivación por participar en la esfera pública son cada vez más difíciles de obtener.

Desde una perspectiva postsecular, Habermas argumenta que una religión modernizada puede convertirse en un apoyo para la democracia en el plano normativo y motivacional. Esta concepción se basa en la distinción entre dos capas de la esfera pública, la política y la social. La esfera pública política incluye las instituciones (gobierno, parlamento y tribunales) donde habitualmente se toman decisiones vinculantes y las prácticas políticas y legales que hacen que estas instituciones funcionen. Para Habermas, la política y el proceso legislativo deben ser rigurosamente neutrales con respecto a la religión: una relación privilegiada con una determinada comunidad religiosa daría lugar a la discriminación de las personas que no pertenecen a ella. Sin embargo, si la religión no puede configurar

directamente la toma de decisiones en la esfera política pública, puede hacerlo indirectamente a través de su impacto en el ámbito social público (la sociedad civil, los medios de comunicación, etc.). En este nivel, los ciudadanos religiosos pueden decidir legítimamente —por ejemplo, cuando votan— basándose en sus motivaciones y razones religiosas. Además, los valores enraizados en las tradiciones religiosas pueden influenciar legítimamente en la política una vez que los ciudadanos-traductores conviertan estos valores en razones seculares y normas en la esfera pública social. Según Habermas, el verdadero contenido de las contribuciones religiosas podría acceder a la práctica institucional de deliberación y toma de decisiones solo si las traducciones del discurso religioso en discurso secular ocurrieran con antelación en la esfera pública social (Habermas, 2006a; Habermas, 2006b; Habermas, 2001). Estas traducciones no son, según Habermas, literales —sino que implican transformación—. Las traducciones implican poner entre paréntesis las referencias de los sagrados “absolutos” (Dios, el Libro Sagrado, los dogmas, etc.) para que el discurso entre en el terreno del diálogo abierto y falible basado en el intercambio de la razón entre participantes igualmente posicionados, informados y sinceros. Por lo tanto, según Habermas, las traducciones resultan capaces de recuperar las “semillas” de la verdad contenidas en la pluralidad de voces religiosas y de contribuir en la constitución gradual de la “unidad” de la razón (Ungureanu, 2008a; Cooke, 2006; Cooke, 2007).

El postsecularismo de Habermas tiene similitudes notables con la teología de J. Ratzinger, con quien tuvo un famoso intercambio de ideas cuando este todavía era cardenal (Habermas y Ratzinger, 2000; Habermas, 2006a; Habermas, 2006b; Zucca y Ungureanu, 2012). Están de acuerdo en que la política es autónoma, y que la Iglesia debe ser separada de ella. Incluso por razones diferentes también están de acuerdo en que la razón y la fe no son opuestas, sino que son *reconciliables*. Para ambos, la religión puede influir indirectamente en el proceso democrático mediante el apoyo de valores morales y domesticando el capitalismo (Habermas, 2006: 255; Ungureanu, 2008b). Tal y como Benedictus XVI sostiene “... el establecimiento de estructuras justas no es un deber directo de la Iglesia, sino que pertenece al mundo de la política, a la esfera del uso autónomo de la razón. La Iglesia tiene aquí el deber indirecto, en el cual está llamada a contribuir a la purificación de la razón y a reavivar aquellas fuerzas morales sin las cuales las estructuras justas no serían establecidas ni resultarían eficaces a largo plazo” (Benedictus XVI, 2006; Tracey, 2008). Al igual que Habermas, Ratzinger también habla de traducciones desde lo religioso a un lenguaje secular. El diálogo entre la razón y la fe (así como el diálogo interreligioso) tiene, para ambos, un papel instrumental en la promoción de la paz, y también busca la comprensión mutua y el aprendizaje. Sin embargo, estas similitudes tampoco deben exagerarse. Se consigue tener una mejor idea del punto de vista de Ratzinger sobre el papel de la religión en la política analizando su propuesta sobre el lugar del cristianismo en Europa (Ratzinger, 1989; 2007; Tracey, 2008). Ratzinger lamenta la fuerza creciente de la secularización en Europa y aboga por la constitución de una religión civil pan-europea cristiana. Sin embargo, Ratzinger reconoce que una religión civil europea no sería capaz de reproducir el espíritu religioso americano, que hizo a Tocqueville considerar la religión el elemento más

importante de las instituciones políticas de los Estados Unidos. En Europa, la secularización ha tenido un impacto mucho mayor. Incluso la religión civil norteamericana no es lo que solía ser. El protestantismo americano y el catolicismo, a juicio de Ratzinger, hicieron demasiadas concesiones a la modernidad secular provocando su debilitamiento. Sin embargo, según él, hay una excepción inspiradora: la minoría de los evangélicos estadounidenses (Ratzinger, 2004: 102). Curiosamente, el evangelismo, y no el catolicismo de EE UU, es un ejemplo de lo que Ratzinger llama una minoría religiosa creativa. La constitución de una minoría religiosa análoga en Europa debería dar lugar a la formación de una religión civil europea. Esta religión civil impulsada por una elite transnacional europea creativa proporcionaría un motor para el desarrollo de la política europea (Ungureanu, 2012).

A pesar de ser dos pensadores de la reconciliación entre razón y religión, democracia y fe, está claro que el punto de vista filosófico de Habermas diverge significativamente de la propuesta teológica de Ratzinger. El modelo de Ratzinger de los evangelistas americanos no es un caso emblemático de apertura y creatividad, sino de la polarización y el exceso de politización de la religión. Movimientos como la Mayoría Moral buscan directamente dar forma al proceso político y legislativo, lo que pone en duda la autonomía de la política que Ratzinger dice defender. Que Ratzinger tiene en cuenta no solo el impacto indirecto de la religión en la política se ve corroborado por el hecho de que insta a los políticos y legisladores católicos a cumplir con su conciencia religiosa a la hora de tomar decisiones (Ratzinger, 2002)³. Esto equivale a una influencia directa en la esfera pública política, y es probable que lleve a decisiones vinculantes comunes que discriminen a los no católicos. Por otra parte, mientras que las “traducciones” de Ratzinger tienen el propósito de mostrar una “fidelidad creativa” a la *Revelación* cristiana, las traducciones de Habermas no presuponen conformidad con ningún contenido original sino que resultan de la interacción abierta entre las religiones radicalmente plurales y las voces no religiosas. La imagen de Habermas de una sociedad postsecular religiosa e inclusiva diverge significativamente de la de una sociedad en la que una religión politizada, modelada según la Mayoría Moral en los Estados Unidos, tiene un rol central.

RAZÓN PÚBLICA Y VALORES

El giro postsecular de Habermas tiene el mérito de mitigar los efectos exclusivos del secularismo previo y de prever una visión interactiva entre democracia y religión. Sin embargo, sin abandonar el concepto de postsecularismo, creemos que hay buenas razones para proponer una versión más abierta y realista del mismo. La interpretación de Habermas reproduce, de hecho, una gran parte de la parafernalia de la saga del secularismo bajo la forma de un racionalismo teleológico postkantiano. Una parte significativa

3. Agradezco a Daniel Gamper por hacerme prestar atención a este aspecto de la teología política de Ratzinger.

de la carga de la prueba de su visión del “diálogo” y la “traducción” es realizada por la visión específica de Habermas de la razón comunicativa. El “andamio” conceptual de la razón comunicativa está hecho de “idealizaciones pragmáticas” (por ejemplo, “consenso ideal”, “solución única”). Por medio de estas idealizaciones, Habermas vuelve a poner la tensión tradicional entre lo empírico y lo noumenal (Kant), inmanencia y trascendencia (el legado judeo-cristiano), en el dominio de las acciones comunicativas. La trascendencia como en lo noumenal o misterioso de *das Ganz Andere* es convertido por Habermas en una “trascendencia desde dentro” (*Transcendenz von innen*) (Habermas, 1991) caracterizando los intercambios comunicativos más comunes. De este modo, Habermas convierte lo inescrutable en común: la “trascendencia desde dentro” significa que cada vez que nos comunicamos realizamos presuposiciones idealizadas que apuntan más allá de los límites de los acuerdos actuales y falibles, a través del *telos* de la “reconciliación definitiva” y del “consenso” en la “solución única”.

Las idealizaciones pragmáticas así concebidas transforman el concepto de la razón comunicativa en una paradoja⁴. Mientras que las idealizaciones están destinadas a clarificar la práctica del diálogo, también representan la negación de lo que están designadas a hacer: el precio de la reconciliación final es el sacrificio de los intercambios argumentativos. La obtención del consenso ideal es el fin del diálogo en sí mismo: el silencio de la “unión de mentes” de Habermas parece una variación intelectual de imagen de la “unión de corazones” Kant inspirado por el Pietismo (Wood, 2005: xii).

Además, Habermas no logra demostrar que diálogo y traducción garantizan el progreso lineal hacia una razón pura y unitaria. Tal y como Habermas señala, las prácticas democráticas están enraizadas e interpretadas sobre la base de las tradiciones religiosas no-reconciliables, como la cristiana, islámica, hinduista, confuciana, budista, junto con su gran variedad de tendencias. Como Habermas admite, las tradiciones religiosas *per se* no solo no son conciliables, sino que además carecen de criterios convincentes para organizarlas jerárquicamente en una escala de valores. En tal caso, es difícil ver cómo las traducciones podrían orientarse hacia la *misma perspectiva* adoptada por los ciudadanos religiosos y no religiosos en el plano del consenso ideal. Por ejemplo, una minoría o un grupo de inmigrantes pueden producir poco a poco una nueva interpretación de los principios de la justicia política inspirándose de su tradición religiosa. Con el tiempo, pueden formar un grupo significativo que desencadene un cambio en una de las prácticas democrática existente. No obstante, como las tradiciones religiosas no son reconciliables ni ubicables en una escala jerárquica, tales cambios no pueden ser explicados por una imagen de progreso lineal en la cual la razón convierte gradualmente la pluralidad de voces religiosas y no religiosas en una unidad. Un defensor de Habermas podría argumentar que la traducción y el diálogo sean capaces de eliminar la singularidad de los lenguajes religiosos y transmutar

4. Derrida fue el primero en adelantar este tipo de argumento en su crítica inicial de la metafísica de la presencia de Husserl (Derrida, 1973). Habermas no se refiere a Derrida, sino a la adaptación de la línea de objeción de Derrida avanzada por A. Wellmer (Wellmer, 1998). Para más detalles sobre la reelaboración de Habermas de la noción de idealizaciones (Habermas, 2002a).

así la pluralidad de voces religiosas en la unidad de la razón. Sin embargo, este contraargumento no es convincente. Consideremos el ejemplo de la transición democrática en Sudáfrica. Bajo la influencia de personalidades como Desmond Tutu —el presidente de la Comisión de Verdad y Reconciliación— valores incorporados y codificados en la tradición cristiana (el perdón, la confesión, la reconciliación) desempeñaron un papel importante en el complejo proceso de transición hacia el régimen democrático. En este proceso, los requisitos de la justicia penal fueron reducidos en favor del perdón, la confesión pública y la reconciliación. No obstante, el hecho de que estos valores fueron separados de la apelación a la divinidad de Cristo o de la verdad absoluta de la Biblia no los convierte en razones “puras”. Es más adecuado considerar estas traducciones como elementos contribuyentes en el acercamiento de una solución “cristiana” o “postcristiana” a un problema político, y no simplemente como generadoras de una práctica política secular regida por normas racionales. Los “valores cristianos” fueron interpretados de manera creativa en un nuevo contexto, no siendo —de acuerdo con el concepto teleológico de Habermas de la traducción—, “llevados a la razón” a través del diálogo. La traducción en el contexto de Sudáfrica debe ser vista como una innovadora y también controvertida interpretación de una tradición religiosa con el fin de responder a un desafío político *hic et nunc*, en una situación histórica singular. Por el contrario, Habermas recurre a una mirada retrospectiva teleológica situando lo que él considera como las “semillas” de la razón dentro de formas de experiencia religiosa e imaginación —“semillas” que van a ser gradualmente liberadas a través de la traducción—. Mediante esto, la traducción se vuelve capaz de reconciliar democracia y religión en virtud de su contenido verdadero que está edificado por la razón.

La interpretación de Habermas del postsecularismo es, en definitiva, el reflejo eviscerado de la teoría teleológica del secularismo: usando una sugerencia nietzscheana (Nietzsche, 2001), podemos decir que las poderosas imágenes y metáforas de la secularismo —el paso desde la oscuridad de los prejuicios religiosos a la luz de la razón— han sido cambiadas por Habermas por “pálidos” conceptos filosóficos, y la grandiosa saga de la decadencia de la religión y la llegada inminente de la razón se convierte en una técnica de análisis conceptual de la razón unitaria como ideal regulativo. El postsecularismo de Habermas es el resultado de la sublimación de la teoría del secularismo y no de su abandono. Incluso se puede sugerir que la filosofía habermasiana de la reconciliación es un reflejo filosófico tardío del legado judeo-cristiano y de su comprensión lineal-teleológica de la historia. El Juicio Final es sublimado por el reino de los fines de Kant y por la audiencia universal y el consenso ideal de Habermas. De esta manera, la reconciliación de los creyentes con Dios es reemplazada por la reconciliación garantizada por el filósofo.

Cabe señalar que mientras la teoría postmarxista inicial de Habermas reivindica llegar a las raíces de la experiencia religiosa con el fin de recuperar su verdad moral, esta visión cambia en sus últimos escritos. En relación a esto, Habermas admite que las raíces de la experiencia religiosa y la imaginación son “inescrutables”. En el sentido que la creatividad religiosa —a la par con la artística— no se puede analizar o codificar a través de los conceptos provistos por la razón. El poder de la razón y la filosofía están sustancialmente

limitadas. Sin embargo, si la razón no puede llegar a las raíces de la creatividad religiosa que configura la formación de valor, es difícil ver cómo la traducción puede garantizar la pureza y la unidad de una razón alimentada por estos mismos valores. Habermas llena este vacío argumentativo por medio de un fiat postkantiano —el postulado de armonía entre razón e imaginación, argumentación y espontaneidad—. No obstante, los valores codificados por las tradiciones religiosas no se convertirían en razones puras incluso si imaginamos el caso hipotético en el cual estuviese aceptado unánimemente por todos los interesados. A falta de un punto de referencia externo con respecto a la práctica religiosa y democrática, la unanimidad, sinceridad e igualdad entre los participantes en un diálogo no podría garantizar la racionalidad pura en una transferencia de valores.

Abandonando este punto de vista teleológico, la dialéctica entre la democracia y la religión puede ser concebida diferentemente, tanto de forma más abierta como más cercana a la práctica. Los contenidos semánticos de la imaginación y de las tradiciones religiosas no son impurezas accidentales o empíricas que se filtran por medio de la traducción y el diálogo. Por el contrario, son constitutivas de la práctica democrática, que no debe concebirse como una búsqueda de una neutralidad intacta (Habermas). Las fuerzas políticas no aspiran a la neutralidad pura, sino que participan —con sus intereses específicos, compromisos ideológicos y de valores— en la batalla política de producción y representación a la vez del pueblo y de la voluntad general. El partidismo en los compromisos es una parte intrínseca del juego político y aquí la religión puede jugar un papel importante. Bajo la influencia de las tradiciones religiosas, las fuerzas políticas representantes de mayorías o minorías pueden clasificar derechos y deberes de manera diferente, incluso cuando se enfrentan a las mismas circunstancias políticas. Hay una variedad de interpretaciones que pueden resultar del hecho de que marcos de valores no-jerarquizables y no-reconciliables afectan a la interpretación y la priorización de derechos.

Fundamentalmente, esto entra en juego durante el conflicto de derechos y cuando uno debe decidir cuál de ellos debe priorizar (Bell, 2000; Greenawalt, 1998). Para ilustrar esto, la ética de una religión puede poner énfasis en la responsabilidad individual, mientras que la ética de otra puede priorizar la comunidad y la solidaridad, y otra, los principios ecologistas. Bajo la influencia de esta última, la mayoría puede estar más dispuesta a sacrificar un derecho social, económico o ecológico en casos de conflictos con derechos políticos o civiles. Si ni la constitución ni la mayoría de los representantes democráticamente elegidos apoyan el acceso universal a la atención sanitaria, entonces el derecho a la atención sanitaria, independientemente de los ingresos, puede ser limitado (o reducirse al mínimo). Por el contrario, en tiempos de escasez, otra mayoría, bajo la influencia de otra ética religiosa, puede preferir romper el principio liberal de la libertad como no interferencia con el fin de proporcionar un derecho socioeconómico o ecológico. El lugar de las tradiciones de valores puede parecer menos evidente con respecto al bienestar y las ganancias de capital que sobre el matrimonio entre personas del mismo sexo, la genética, el aborto, la ecología, etc., pero influyen en el sentido de la gente sobre lo que la comunidad debe a sus miembros menos afortunados y en su sentido sobre hasta qué punto es tolerable la brecha entre ricos

y pobres, cuáles son nuestros deberes hacia el medio ambiente y las futuras generaciones, o cuáles deben ser nuestras actitudes hacia los inmigrantes.

El hecho de que exista una interacción más abierta entre democracia y religión, la cual Habermas admite, no implica como consecuencia de ello que la frontera entre ellas sea necesariamente porosa. Una buena parte de las razones invocadas en el discurso político y jurídico son claramente no religiosas. El fundamento de la seguridad pública en las carreteras es generalmente no religioso, mientras que el argumento de que Dios requiere que los niños no sean enviados a las escuelas públicas hasta los dieciséis es claramente religioso. Los fundamentos sobre los sistemas electorales mayoritarios o proporcionales son claramente no-religiosos, mientras que las reivindicaciones sobre que el sexo antes del matrimonio o la homosexualidad representan un pecado condenado por el Libro Sagrado es claramente religioso. Sin embargo, no todos los casos son tan claros. Mientras que los valores como el perdón, la solidaridad, la responsabilidad, la compasión y muchos otros no son esencialmente religiosos, las tradiciones religiosas los interpretan y les dan una importancia variable —algo que significativamente puede influenciar la práctica política—. De tal manera, separar estos valores de las verdades absolutas y los dogmas, integrándolos en la lógica del diálogo democrático, e incluso imaginando un consenso ideal, no puede garantizar el borrado de la “huella” (Derrida) de su arraigo en específicas tradiciones religiosas.

LA ESFERA PÚBLICA

Esta visión postsecular reelaborada articula la cuestión de la esfera pública de una manera algo diferente a la de Habermas. La concepción de Habermas se basa en la creencia en una distinción rígida entre dos niveles de la esfera pública. Hay, en efecto, un sentido en el que esta distinción es vital. Un juez debe abstenerse de utilizar el discurso religioso o de apelar a la divinidad en el juzgado, al igual que un primer ministro debe abstenerse de respaldar su plan de reforma solo apelando a un texto sagrado. Sin embargo, aunque estemos de acuerdo en que las restricciones son generalmente más estrictas en la esfera pública política, la visión de Habermas se enfrenta a serias dificultades. En primer lugar, Habermas se centra demasiado en la frontera entre la política y la esfera pública social. En la práctica, esta frontera puede ser muy porosa o irrelevante. Aquí es útil examinar la crítica de Habermas del principio de justificación secular de R. Audi. Según el principio de Audi, “los ciudadanos en una democracia libre tienen una obligación *prima facie* de no defender o apoyar cualquier ley o política pública que restrinja la conducta humana, a menos que tengan y estén dispuestos a ofrecer razones seculares adecuadas que las promuevan o apoyen (por ejemplo, para un voto)” (Audi, 2000: 86; Audi, 1989). Habermas responde argumentando que este principio sobrecarga a los ciudadanos: requerir a los ciudadanos religiosos hacer una distinción entre política secular y religión, además de estar dispuestos a dar razones seculares, no sería posible sin poner en peligro su identidad. Como señala Habermas, muchos ciudadanos religiosos no serían capaces de realizar

tal división artificial dentro de sus propias mentes sin poner en peligro su existencia como personas piadosas (Habermas, 2011: 34-36; Habermas, 2006: 138-140). Por lo tanto, en la esfera pública social, las personas piadosas deben considerarse como personas autorizadas a tomar decisiones exclusivamente basadas en sus motivaciones y razones religiosas.

La línea de contra-objeción de Habermas no es del todo convincente por dos razones: 1) Por un lado, la distinción entre asuntos políticos y religiosos es aceptada y apoyada por una variedad de personas religiosas con identidades aparentemente sin peligro. Especialmente en Europa toda una gama de comunidades cristianas, judías, budistas, etc., presentan pruebas abundantes que demuestran que abogar por una visión comprensiva de la existencia es compatible con el reconocimiento de la separación entre política y religión, así como con la tolerancia de otras opciones religiosas y no religiosas. Seguramente, habrá ciudadanos que no pueden hacer la distinción entre los motivos y razones religiosas y no religiosas, incluso cuando sea clara. Sin embargo, mientras esta incapacidad no debe ser utilizada como argumento para considerar su voto jurídica o políticamente ilegítimo (solo porque alguien este mal informado o sea analfabeto no es razón suficiente para anular su voto), sí que se debe exigir como mínimo a los ciudadanos el no imponer su punto de vista religioso sobre los demás. En las actuales circunstancias de vivir en un mundo radicalmente pluralista, el intento de imponer inmediatamente su religión totalizadora o su propio Dios(es) a los demás roza el fundamentalismo. No queremos negar que el reconocimiento del “hecho del pluralismo” (Rawls) y la separación entre política y religión que está relacionada con ello no pueden plantear dilemas y dificultades a una persona piadosa que cree en la verdad absoluta de su religión. Pero esto no es razón suficiente para imponer una específica visión religiosa sobre los demás: después de todo, la oferta abundante de opciones morales y religiosas plantea dilemas y dificultades para todos —tanto para las personas religiosas como para las no religiosas por igual— aquellos que tratan de reconstruir sus vidas guiándose en un conjunto no arbitrario de valores morales. 2) Por otro lado, la perspectiva de Habermas de que las razones y motivaciones religiosas pueden encontrar decisiones en la esfera pública social puede tener también consecuencias problemáticas. Durante las elecciones o referendos, los ciudadanos que actúan en el ámbito público social se convierten en decisores políticos. Aquí podemos distinguir dos casos: en primer lugar, pueden tener un impacto directo sobre la adopción o rechazo de leyes y políticas específicas por referéndum, en segundo lugar, pueden tener un impacto en la decisión sobre la composición del Parlamento y / o el perfil del presidente. En el primer caso, la frontera entre la esfera pública social y la política está casi completamente borrada. En este caso, la posición de Habermas puede conducir a consecuencias claramente discriminatorias con respecto a aquellos que tienen otros puntos de vista religiosos o no religiosos en absoluto. En el segundo caso, es cierto que la elección de una determinada composición del Parlamento o un determinado Presidente no implica, por ejemplo, aprobar de inmediato determinadas leyes y políticas religiosamente sesgadas, sin embargo, es probable que esto será así por lo menos en parte —algo que plantea problemas similares de discriminación hacia aquellos que no comparten la religión de la mayoría—.

En segundo lugar, Habermas argumenta que la interacción entre la religión y la democracia es legítima solo en la esfera pública social: las traducciones deben ocurrir solo en este nivel, y el impacto directo de la religión debe ser apartado de la esfera pública política. No obstante, esta concepción basada en una distinción rígida entre las dos esferas públicas es demasiado restrictiva, y no está corroborada por la complejidad de la práctica. Por un lado, las traducciones son posibles también en el plano de la esfera pública política. Consideremos el caso de los EE UU, donde la religión juega un papel destacado en la esfera pública. No hay ninguna razón para descartar que políticos profundamente religiosos puedan traducir sus valores en la esfera pública política con tal de ponerlos a disposición de aquellos que no comparten su fe. El actual presidente estadounidense es un ejemplo de ello. Obama ha declarado públicamente varias veces la importancia crucial del cristianismo en su actividad política. Sin embargo, también es consciente y está dispuesto a aplicar el requisito de “traducir” los valores y preocupaciones cristianas en un lenguaje que sea accesible para aquellos que no comparten su fe. Como sostiene Obama (2006), “la democracia exige que el motivado religioso traduzca sus inquietudes en valores universales, en lugar de en específicamente religiosos. Se requiere que sus propuestas sean sometidas a discusión y sujetas a la razón. Puedo estar en contra del aborto por razones religiosas, pero si trato de aprobar una ley que prohíba esta práctica, no puedo simplemente apoyarme en las enseñanzas de mi iglesia o evocar la voluntad de Dios. Tengo que explicar por qué el aborto viola algún principio que es accesible a personas de todas las religiones, incluyendo aquellos que no tienen fe en absoluto”.

Por otra parte, es concebible que ciertas acciones y discursos religiosos pueden tener un impacto directo legítimo en la política sin la necesidad de traducirlos. Consideremos el ejemplo de Martin Luther King, una figura heroica de la historia de la democracia moderna. La versión de Habermas del postsecularismo es problemática porque es inhóspita en casos como los de King. Incluso sin ser un político, King entró en la esfera pública política a fin de implementar un cambio radical en la política y la legislación de su época. Tales ejemplos religiosos inspiradores no son singulares: en Birmania, los monjes budistas marchan contra el régimen autoritario, en la India, el budismo es creativamente interpretado por los “parias” y los reformistas con el fin de desafiar el sistema hindú excluyente y antiigualitario de castas. Estos ejemplos de luchas político-religiosas contra las formas más flagrantes de discriminación y autoritarismo indican que la comprensión de Habermas de la esfera pública política es demasiado restrictiva, y que una visión postsecular debe ser concebida de una manera más abierta y sensible al contexto. La realidad de la compleja relación entre religión y democracia desborda el rígido esquema de Habermas.

Admirables ejemplos como los de King sugieren que la concepción de Habermas es restrictiva también en otro sentido. Habermas tiende a reducir los intercambios comunicativos democráticamente pertinentes a una deliberación o argumentación racional. Su postura no solo es demasiado optimista en cuanto al lugar de la argumentación racional en la esfera pública, sino que también es insensible a la variedad de estilos de comunicación, y a la pluralidad de contextos en donde se forman (Young, 1990). El diálogo racional es

una de las formas pertinentes de interacción comunicativa —retórica, comunicación simbólica y narración ejemplar— que pueden, de diferentes maneras, fomentar una cultura de intercambio mutuo y de tolerancia. King consiguió luchar contra prejuicios profundamente arraigados y cambiar el imaginario de la sociedad americana, no involucrándose en silogismos académicos secos, sino combinando invocaciones religiosas con el uso del lenguaje simbólico, afectivo y argumentativo. Sin hacer referencia a “todos los hijos de Dios”, y sin convocar a su público a una verdad superior, el discurso de King de “I Have a Dream” no hubiese logrado que los estadounidenses tomaran un nuevo camino que parecía hasta entonces políticamente imposible.

Finalmente, al centrarse en la esfera pública y en sus diferencias internas, Habermas pasa por alto uno de los temas más importantes relacionados con la religión —la esfera privada—. La religión impregna la esfera privada —el lugar donde los individuos adquieren sus reflejos cognitivos y morales básicos y donde las relaciones de dominación y marginalización estructural a menudo tienen sus raíces más profundas—. Una buena parte de estas relaciones implica cuestiones de género —el matrimonio y prácticas sexuales, compartir las tareas de la casa, etc.— que deberían ser un elemento crucial de un postsecularismo crítico. En este contexto cabe señalar que Habermas sostiene que es legítimo que los líderes religiosos defiendan “verdades absolutas” en la esfera pública. Tiene razón hasta el punto en que no se supere la dimensión legal de la legitimidad democrática. Pero no todo lo que está permitido legalmente es política o moralmente recomendable. Especialmente cuando se proclaman verdades absolutas vinculadas a estructuras jerárquicas de poder y/o a medios de masas, ya que pueden generar patrones de dominación y marginalización en la esfera pública y privada. Consideremos por ejemplo los teleevangelistas o la enérgica condena de la homosexualidad por parte Iglesia católica considerándola un pecado⁵. Cuando esta condena se extiende, como por ejemplo en Italia o EE UU, a la esfera de la familia y de la educación, estamos ante un inmenso riesgo de poner en peligro las identidades de adolescentes vulnerables con tendencias homosexuales. Tales peticiones que dañan la “autoridad absoluta” deben ser por costumbre desalentadas de la esfera pública, y un postsecularismo con un espíritu crítico, como el de la Ilustración, con respecto a las estructuras de dominación debe hacer parte de una cultural política vigorosa que disuada este tipo de peticiones⁶.

5. El libro sagrado contiene pasajes como: “Y cualquiera que tuviere ayuntamiento con varón como con mujer, abominación hicieron: entrambos han de ser muertos; sobre ellos será su sangre.” (Levítico 20: 13).

6. El giro postsecular de Habermas abandona el espíritu crítico radical de la Ilustración que sustentó su previo análisis de la función dogmática e ideológica de la religión (véase el primer epígrafe de este artículo). Esta crítica tomaría más en consideración la porosidad de las fronteras existente entre lo privado y lo público, y entre los distintos niveles de lo público. Una visión normativa de la relación entre democracia y religión debe incorporar un análisis crítico de la religión en la medida en que la religión pueda comportar la institucionalización de relaciones de dominación y su legitimación a partir de cuestionables afirmaciones metafísico-teológicas. No podemos seguir aquí un análisis crítico de este tipo. Véase, por ejemplo, los trabajos de R. Rorty, G. Vattimo o J. Derrida.

CONCLUSIÓN

Aunque estemos de acuerdo con un postsecularismo basado en la noción del arraigo de las prácticas democráticas en contextos que pueden ser moldeados por valores religiosos, hemos sido críticos respecto a la interpretación postkantiana del giro postsecular, y de la proyección de un nuevo tipo de sociedad postsecular. La perspectiva racionalista y teleológica de Habermas de las nociones de diálogo y traducción es filosóficamente cuestionable; además, la imagen optimista de los ciudadanos-traductores concediendo el reconocimiento positivo y estando dispuestos a aprender de aquellos con los que están en desacuerdo es demasiado exigente para construir una relación realista entre la práctica democrática y la experiencia religiosa. La investigación empírica sugiere que el diálogo racional no es la regla en las actuales prácticas democráticas (Sanders, 1997; Steiner *et al.*, 2004). Asimismo, la perspectiva de Habermas depende también de una concepción intelectualista de la religión. La proyección optimista de Habermas de una sociedad postsecular está enfocada en la imagen del diálogo horizontal entre ciudadanos racionales, y no considera suficientemente que la variedad de intercambios simbólicos y comunicativos está a menudo estructurada por instituciones altamente jerárquicas o movimientos o poco democráticos. Además, Habermas hereda de Kant la creencia en una religión domesticada libre de aquellas pasiones religiosas (es decir, lo que Kant llama “entusiasmo”) perniciosas para la buena política centrada en la razón y procedimientos racionales. Mientras que la fe modernizada de Habermas no es idéntica a la fe racional de Kant, ambos alimentan la visión intelectualista de que, una vez cercada dentro de los muros de la racionalidad, la religión es “segura” para la democracia. Esta concepción no carece de referente empírico. Existen tales ejemplos como algunos tipos de protestantismo actual (por ejemplo el unitarismo, el anglicanismo, etc.), el budismo del Dalai Lama, o religiones relativamente nuevas como el baha’i —todos aquellos tipos de religión que presuponen un mayor nivel de intelectualización y “moralización”—. Pero lo que los proyectos de Kant y Habermas tienen en común es que intentan equiparar *pathos* religioso y entusiasmo (Otto, 2004), así como la experiencia interrelacionada de lo sagrado con sus tabúes y rituales de pureza/impureza (Douglas, 2002). Desde una perspectiva fenomenológica, Otto critica a Kant precisamente por su reducción intelectualista del fenómeno religioso en esencia moralista-racional. Contra el intelectualismo de Kant, Otto argumenta que las experiencias de lo sagrado tales como lo *numinoso* o lo *mysterium tremendum* son fundamentales para la religión. No hay necesidad de seguir las consideraciones metafísicamente cargadas de Otto de que estas experiencias son “irracionales” y a la vez “esenciales” para la religión en general, pero podemos señalar que las experiencias de lo sagrado involucrando el *pathos* religioso están bien extendidas⁷. De acuerdo con la investigación empírica actual,

7. Es verdad que ejemplos como el de King demuestran que pasión democrática y religiosa puedan ir juntas. Sin embargo, especialmente en tiempos de politización radical de la religión es difícil tener las dos cosas: por un lado, la religión en la esfera pública como una inyección de músculo moral en el debilitado cuerpo democrático; por otro lado, una religión que pone a disposición su potencial moral mientras equipara *pathos*

los resurgimientos religiosos en curso no destacan por la propensión de sus miembros por entablar intercambios argumentativos sino por sus efusiones emocionales y tabús sexuales y sociales, lo cual pone de manifiesto los límites de la interpretación racionalista del postsecularismo⁸.

Referencias

- Audi, R. 1989. "The Separation of Church and State and the Obligations of Citizenship", *Philosophy and Public Affairs* 18: 259-296.
- 2000. *Religious Commitment and Secular Reason*. Cambridge University Press.
- Baynes, K. 1992. *The Normative Grounds of Social Criticism: Kant, Rawls and Habermas*. Albany: State University of New York Press.
- Bell, D. 2000. *East Meets West: Human Rights and Democracy in East Asia*. Princeton: Princeton University Press.
- Benedictus XVI. 2006. *Deus Caritas Est*, 2006. Disponible en web: http://www.vatican.va/holy_father/benedict_xvi/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20051225_deus-caritas-est_en.html (Consulta: 3 de septiembre 2011).
- Berger, P. L. (coord.). *The Desecularization of the World: Resurgent Religion and World Politics*. Wm. B. Eerdmans Publishing Company.
- Casanova, J. 1994. *Public Religions in the Modern World*. Chicago University Press.
- Cooke, M. 2006. "Salvaging and Secularizing the Semantic Contents of Religion: The Limitations of Habermas's Postmetaphysical Proposal", *International Journal for Philosophy of Religion* 60: 187-207.
- 2007. "A Secular State for a Postsecular Society? Postmetaphysical Political Theory and the Place of Religion", *Constellations* 14, 2: 224-238.
- D'Arcais, F. 2008. "Once tesis contra Habermas", *Claves de la razón práctica*, 179: 51-56.
- Derrida, J. 1973. *Speech and Phenomena and Other Essays on Husserl's Theory of Signs*. Evanston, IL: Northwestern University Press.
- Douglas, M. 2002. *Purity and Danger*. Routledge Classics.
- Greenawalt, K. 1998. "Has Religion any Place in the Politics and Law of Liberal Democracy?", *Proceeding of the American Philosophical Society* 142, 3: 378-397.
- Habermas, J. 1987. *Teoría de la acción comunicativa*, I-II. Madrid: Taurus.
- 1991. *Texte und Kontexte*. Frankfurt a/M: Suhrkamp.

religioso y entusiasmo, los tabúes y los rituales de pureza (con sus adyacentes exclusiones) específicos a las experiencias de lo sagrado. Es instructivo recordar que incluso en un país que combina una religión civil, que tanto marcó a Tocqueville, con la más larga tradición democrática, uno de cada de cuatro americanos asocia Obama con el Anticristo.

8. Quisiera agradecer a Jonathan Zaragoza, quien ha traducido este texto, y a Joan Vergés.

- 1995. “Reconciliation through the public use of reason: remarks on John Rawls’ Political Liberalism”, *Journal of Philosophy* 95: 109-131.
- 2001. *The Postnational Constellation. Political Essays*. Polity Press.
- Habermas, J., Ratzinger, J. 2000. *Entre razón y religión. Dialéctica de la secularización*. Centzontle, México: Fondo de cultura económica.
- 2002a. *Verdad y Justificación*. Trotta.
- 2002b. *Religion and Rationality: Essays on Reason, God, and Modernity*, Mendieta, Eduardo (coord.). Cambridge, MA: MIT Press.
- 2006a. “On the Relation between the Secular Liberal State and Religion”, en De Vries, H., *Political Theologies. Public Religions in a Post-Secular World*. Fordham University Press.
- 2006b. *Entre naturalismo y religión*. Paidós.
- 2011. “Lo político: el sentido racional de una cuestionable herencia de la teología política”, en Habermas, Jürgen *et al.*, *El Poder de la religión en la esfera pública*, Trotta, p. 35
- Kant, I. 2007. *La religión dentro de los límites de la mera razón*. Madrid: Alianza Editorial. Madrid.
- Lafont, C. 2007. “Religion in the Public Sphere: Remarks on Habermas’s Conception of Public Deliberation in Postsecular Societies”, *Constellations*, 14, 2: 239-259.
- Leustean, L., Madeley, J. (coord.). 2009. *Religion, Politics and Law in the European Union*, Routledge.
- Luhmann, N. 1995-1996. “Quod Omnes Tangit: Remarks on Jürgen Habermas’s Legal Theory”, *Cardozo Law Review*, 883: 5-17.
- Marx, K. 1996. *Selected Political Writings*, vol. 1. Cambridge University Press.
- Mate, M.-R. 2008. “La religión en una sociedad postsecular. El debate entre Habermas y Flores D’Arcais”, *Claves de la razón práctica* 181: 28-33.
- McCarthy, T. 1994. “Kantian Constructivism and Reconstructivism: Rawls and Habermas in Dialogue”, *Ethics* 105: 44-63.
- Nietzsche, F. 2001. *La gaya ciencia*. Ediciones AKAL.
- Obama, B. 2006. “Call to Renewal Keynote Address, junio, 2006. Disponible en web: http://blogs.suntimes.com/sweet/2006/06/obama_on_faith_and_politics_an.htm (Consulta: 20 de septiembre 2011).
- Otto, R. 2004. *Das Heilige: Über das Irrationale in der Idee des Göttlichen und sein Verhältnis zum Rationalen*. Beck.
- Pera, M., Ratzinger, J. 2004. *Senza radici. Europa, relativismo, cristianesimo, islam*. Mondadori.
- Ratzinger, J. 1989. *Les difficultés en matière de foi dans l’Europe d’aujourd’hui*. Paris: Téqui.
- 2002. “Nota Dottrinale circa alcune questioni riguardanti l’impegno e il comportamento dei cattolici nella vita politica”. Disponible en web: http://www.vatican.va/roman_

- curia/congregations/cfaith/documents/rc_con_cfaith_doc_20021124_politica_it.html (Consulta: 10 de septiembre 2011).
- 2007. *Europe: Today and Tomorrow*. San Francisco: Ignatius Press.
- Rorty, R. 1995. “Religion as conversation-stopper”, en *Common Knowledge* 3: 1-6.
- Sánchez de la Yncera, I., Rodríguez Fouz, M. (coord.). 2012. *Dialécticas de la postsecularidad. Pluralismo y corrientes de secularización*. Barcelona: Anthropos.
- Sanders, L. 1997. “Against Deliberation”, *Political Theory* 25, 3: 347-376.
- Steiner, J. et al. (coord.). 2004. *Deliberative Politics in Action: Analyzing Parliamentary Discourse*. Cambridge University Press.
- Tracey, R. 2008. *Ratzinger’s Faith. The Theology of Pope Benedict XVI*. Oxford University Press.
- Ungureanu, C. 2008a. “Derrida on Free Decision: Between Habermas’ Discursivism and Schmitt’s Decisionism”, *The Journal of Political Philosophy*. 3: 293-325.
- 2008b. “The Contested Relation between Religion and Democracy”, *European Journal of Political Theory*. 7, 4: 405-429.
- 2012. “Europe and religion – an ambivalent relation”, en Ungureanu, C. y Zucca, L. (coord), *Law, State and Religion in the New Europe: Conflicts and Dilemmas*, Cambridge University Press 307-333.
- Wellmer, A. 1998. *The Irreconcilable Nature of Modernity: Essays and Lectures*. MIT Press.
- 2001. “The Debate about Truth: Pragmatism Without Regulative Ideas”, *Critical Horizons* 4, 1: 29-54.
- Wood, A. 2005. “General Introduction”, en Kant, I (coord.), *Religion and Rational Theology, The Cambridge Edition of the Works of Immanuel Kant*, Allen Wood and Georg di Giovanni (trad.). Cambridge University Press.
- Young, I. M. 1990. *Justice and the Politics of Difference*. Princeton University Press.
- Zucca, L., Ungureanu, C. (coord.). 2012, *Religion, Law and Politics in the New Europe: Conflicts and Dilemmas*. Cambridge University Press, 2012.

Presentado para evaluación: 14 de septiembre de 2012

Aceptado para su publicación: 20 de mayo de 2013

CAMIL C. UNGUREANU

camil.ungureanu@upf.edu

Camil Ungureanu is Lecturer in Political Theory at the Universitat Pompeu Fabra, Department of Social and Political Science (Barcelona, Spain). He published in quarterlies such as the “Journal of Political Philosophy” and the “European Journal of Political Theory.” He co-edited *Law, State and Religion in the New Europe: Conflicts and Dilemmas* (Cambridge University Press, 2012; with Lorenzo Zucca), *From the Nation-State to*

the Postnational Constellation: Jürgen Habermas' Theory of Law and Democracy, vol. I-II, Ashgate, 2011 with Klaus Günther and Christian Joerges. At present, he is working on a book on "Democratic Theory and Religion" (under contract with Routledge). He is also working on a book on politics, law and pluralism in Europe (with Ferran Requejo; forthcoming with Routledge) and on postsecularism and European cinema (with Costica Bradatan; forthcoming with Routledge).

Experiencias de la participación militar española en misiones internacionales (2000-2012)

Experiences of the spanish military participation in international missions (2000-2012)

Rafael Martínez

Universidad de Barcelona

Isabel Adé

Universidad de Zaragoza/Universidad De Nantes

Marién Durán

Universidad de Granada

Antonio Díaz¹

Universidad de Cádiz

Resumen

Este estudio sobre las Fuerzas Armadas españolas aborda, mediante un centenar de entrevistas en profundidad, el análisis de las experiencias vividas en operaciones internacionales. Con ello se ha analizado el contacto con otros actores en el escenario de operaciones, la formación y adiestramiento realizados con carácter previo a la misión, su acomodo y comprensión de las normas de enfrentamiento, sus motivaciones, impresiones y experiencias, los rendimientos personales y grupales, el grado de cumplimiento de los objetivos de la misión y los problemas familiares y psicológicos que puedan haber generado la participación en una misión de este tipo. El resultado de este estudio de caso se integra en un estudio internacional comparado denominado *Lessons Learned on Asymmetric Warfare* y auspiciado por el RC nº 1 de ISA y el Working Group Military Profession de ERGOMAS.

Palabras clave: Fuerzas Armadas, misiones internacionales, militares.

1. Los firmantes de este trabajo somos parte del Grupo de Investigación GRAPA (Group of Research and Analysis on Public Administration). Queremos agradecer también a Fernando Padilla e Inmaculada Bayarry la colaboración prestada en esta investigación.

Abstract

This study, based on, one hundred in-depth interviews, analyzes the experiences of the Spanish Armed Forces in international operations. We explore their interactions with other actors in the theater of operations, their training and education prior to the mission, their accommodation and understanding of the rules of engagement, motivations, perceptions and experiences, personal and group performances, their degree of fulfillment of mission objectives and the psychological and/or family problems that participation in such a mission might engender. The result of this case study is part of an international project called Lessons learned on Asymmetric Warfare and sponsored by RC n° 1 of ISA and the ERGOMAS Working Group Military Profession.

Keywords: Armed Forces, international missions, military.

INTRODUCCIÓN

La presente nota de investigación responde a un estudio de caso sobre las Fuerzas Armadas Españolas (en adelante FAS), que se enmarca dentro de un proyecto internacional comparado —*Lessons learned on Asymmetric Warfare*—, dirigido por Giuseppe Caforio (Universidad de Pisa) y auspiciado por el Research Committee n° 1 (Armed Forces and Conflict Resolution) de la International Sociological Association (ISA) y el Working Group Military Profession del European Research Group on Military and Society (ERGOMAS)². Este arrancó en más de una veintena de países y tiene por objetivo conocer la realidad operativa de las guerras asimétricas a través de los integrantes —sin responsabilidad de alto mando— de los contingentes militares a ellas enviados. Ello con vistas a medir algunas facetas del desempeño de las misiones y dar voz a las tropas desplegadas en este tipo de conflicto y, en su caso, aportar datos que permitan —al decisor político y al responsable operativo— optimizar la eficacia de estas. Desde la vertiente española el proyecto de investigación, dirigido por Rafael Martínez (Universidad de Barcelona), ha sido financiado principalmente por el Institut de Catalunya International per la Pau³. En él, a partir de un centenar de entrevistas en profundidad semiestructuradas realizadas a militares españoles, se ha analizado la participación de los militares españoles en misiones internacionales, principalmente de aquellas que responden a un conflicto del tipo guerra asimétrica⁴ entre los años 2000 y 2010.

-
2. El resultado final del proyecto internacional está en pleno proceso de edición y se prevé su publicación en inglés, a finales de otoño de 2013 [Caforio, G (ed.) (2013), *Soldiers without frontiers: a view from the ground*. Roma, Bonanno, Gruppo Editoriale].
 3. El presente estudio ha sido posible gracias a una ayuda del ICIP (Institut Català Internacional per la Pau), expediente 2010RICIP13. Proyectos de investigación en el ámbito de la paz de 2010. Igualmente queremos agradecer la imprescindible ayuda y colaboración brindada por el IEDE (Instituto Español de Estudios Estratégicos) del Ministerio de Defensa.
 4. Somos plenamente conscientes, y fue fruto de no pocas discusiones mientras se configuraba el proyecto, de lo difuso y esquivo que todavía resulta el concepto de guerra asimétrica. Y que conceptos como nuevas guerras (Kaldor, 2003) o MOOTWA (Military Operations Other Than War) del ejército estadounidense están más aceptados; pero el equipo internacional creyó que la asimetría era el concepto que mejor describía el tipo de misión que se pretendía analizar.

DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

Desde ERGOMAS se determinó que cada país realizase un total de cien entrevistas en profundidad con un cuestionario semiestructurado, lo cual nos podía aportar, como así ha sido, un mayor número de casos si alguno de los entrevistados había realizado más de una misión. La muestra de entrevistados había de responder a los siguientes criterios de rango y ejército:

1. Ejército de Tierra, veinte oficiales (de diferente rango, siempre inferior a teniente coronel), diez suboficiales y treinta soldados, tomados de, al menos, dos unidades diferentes que hubieran participado en guerras asimétricas.
2. Armada, cinco oficiales (de diferente rango, siempre inferior a capitán de fragata), cinco suboficiales y veinte marineros de un buque de guerra que hubiesen participado en operaciones de patrullaje (por ejemplo, la Operación Atalanta o similares).
3. Ejército del Aire, se requirió poder entrevistar a diez pilotos que hubiesen tomado parte en operaciones de apoyo aéreo (en escenarios como Afganistán).

Como acabamos de apuntar, era requisito imprescindible del entrevistado haber participado en una misión internacional con naturaleza de guerra asimétrica; entendiendo por tal: el conflicto entre actores que presentan diversas fortalezas, valores y tácticas. Se trata de una lucha no demasiado convencional en ocasiones, entre beligerantes desiguales. Lo que implica una gran desproporción de fuerzas, desigual estatus, desigualdad numérica, formas de combate distintas, métodos, procedimientos y medios disímiles, motivaciones y alianzas dispares, factores geográficos que supongan una distinta familiaridad con el terreno, y estrategias y tecnología desiguales. No se debe confundir con el término disimetría, el cual nos indica la desproporción simple de la fuerza o de calidad entre dos actores, pero nunca en la diferencia en la cantidad de medios y la forma de actuar (Lind, 1989; Nye, 1996; McInnes, 1999, 2006; Kaldor, 2001; Duffield, 2004; Bellamy, 2004; Shaw, 2004 y Münkler, 2005).

El concepto de guerra asimétrica se retoma y recobra actualidad tras los atentados del 11-S y, pese a que la mayoría de los análisis que se han elaborado desde entonces se han centrado exclusivamente en estudiar conflictos como el de Irak o Afganistán, las guerras asimétricas pueden estructurarse en una amplia tipología que abarca multitud de conflictos. Incluso podríamos afirmar que la inmensa mayoría de los conflictos contemporáneos son asimétricos. Sin embargo, el estudio se circunscribe a aquellos casos en los que participa el Estado; es decir, cuando existe por tanto participación de Fuerzas Armadas en general y, en particular, de Fuerzas Armadas occidentales y, en nuestro caso, de Fuerzas Armadas españolas.

Una vez determinado los ítems de la entrevista, por parte de todos los investigadores principales de los equipos estatales, se abrió un lapso de año y medio en el que cada país había de conseguir los permisos necesarios para llevar a cabo las entrevistas, analizarlas y elaborar el estudio de caso. En nuestro caso, ha sido imprescindible la colaboración de la Dirección de Asuntos Estratégicos y de Seguridad del Ministerio de Defensa que fue quien

nos permitió que el IEEE asumiese la tarea de contactar con los Ejércitos, conseguir los pertinentes plácets y solicitar que estos, por el procedimiento que estimasen oportuno, nos facilitasen el conjunto de militares requerido que cumpliera con las exigencias metodológicas preestablecidas —algo que no siempre se consiguió—. Igualmente el IEEE colaboró en el proyecto realizando la mayor parte de las entrevistas brindándonos luego grabaciones de las mismas. La Armada aportó oficiales, suboficiales y marinería de Infantería de Marina, Submarinos y cuerpos auxiliares de navegación⁵. El Ejército de Tierra aportó oficiales, suboficiales y tropa de Paracaidistas, la Legión, Infantería, Artillería y Zapadores⁶. Y el Ejército del Aire aportó su relación de pilotos a entrevistar en Madrid, Zaragoza y Sevilla.

El cuestionario utilizado ha constado de 21 preguntas en las que, además de obtener datos sociodemográficos, se interrogaba a los militares sobre aspectos como su motivación para participar en las misiones, las experiencias adquiridas y su valoración sobre el contacto mantenido con los actores en el Teatro de Operaciones, su actuación bajo fuego enemigo, el tipo de formación y preparación recibida, los conflictos personales postoperación, entre otros. Para la realización de las entrevistas y almacenamiento de datos sin vulnerar la intimidad de los entrevistados, se optó por utilizar el modo de cita establecido en el estudio internacional. Es decir, cada fuente oral individual es citada con “SPA” (correspondiente al país, Spain), “A”, “B” o “C” (según se trate del Ejército del Aire, de la Armada o del Ejército de Tierra, respectivamente) y finalmente un número correlativo. Para el estudio de las respuestas se ha utilizado, internacionalmente, el software de análisis de discursos NVivo8 y, además, en el caso español se han tabulado las respuestas y se ha generado una matriz estadística que hemos analizado mediante el SPSS. Tanto para los estudios de caso como para la dimensión comparada los ámbitos principales de análisis han sido: (1) la interacción con otros actores en el teatro de operaciones, (2) su visión de la formación, el entrenamiento y las reglas de enfrentamiento, (3) su motivación, sus primeras impresiones y sus experiencias, (4) problemas psicológicos y familiares por ir a la misión y al volver de la misión.

Concluida la Fase I se inició otro periodo (Fase II), en el que se desarrolló la comparación, entre sí, de los datos de todos los estudios de caso. Para acometer esta segunda fase hubo que traducir todas las entrevistas al inglés y construir un archivo común con todas las transcripciones de todos los entrevistados. En esta nueva dinámica dos miembros del equipo español, Marién Durán y Rafa Martínez, son responsables de dos aspectos concretos del estudio comparado. Así Durán es la responsable del análisis de las respuestas de todos los entrevistados en este estudio internacional referidas a la formación y el adiestramiento y Martínez evalúa las respuestas habidas sobre las ROE (*rules of engagement*).

El análisis íntegro de la fase I fue entregado a principios de 2012 al ICIP y ya está disponible *online*⁷. En la presente nota de investigación damos cuenta de los resultados

5. Las entrevistas se realizaron en San Fernando (Cádiz), Cartagena (Murcia) y Rota (Cádiz).

6. Las entrevistas se realizaron en Segovia, Madrid y Canarias.

7. <http://www20.gencat.cat/docs/icip/Continguts/Publicacions/Documents%20i%20informes/Arxius/Resultats%20de%20Recerca%2003.pdf>. Lógicamente, muchos aspectos que, en esta nota, escasamente suponen un párrafo obtienen una mayor profundidad en esa publicación.

de los principales ítems y exponemos las principales conclusiones que se desprenden tras nuestro análisis. Somos conscientes de que la dimensión de una nota hurta muchísimos matices a una investigación; pero hemos creído conveniente intentar hacer algo más visibles un tipo de estudios, procelosos en su gestación, complejos en su materialización y casi opacos en su difusión. Los diferentes aspectos abordados en esta investigación han sido analizados de manera global, misión a misión, por ejércitos y por escalas con el fin de apreciar las posibles diferencias o matices que la pertenencia a uno u otro ejército o rango o misión pudiese imprimir en las respuestas y los resultados finales. En la medida que ha sido posible y útil hemos presentado los datos con esas perspectivas.

RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

Se realizaron 92 de las 100 entrevistas previstas. Sin embargo, en ellas se hace referencia a 133 misiones —habida cuenta de que muchos de los entrevistados han participado en varias misiones a lo largo de su carrera y, por tanto, un único entrevistado puede suponer más de un caso—; aunque solo analizamos 106 casos debido a que tuvimos que eliminar aquellos entrevistados que no habían participado en operaciones internacionales calificables de guerras asimétricas, los que, habiéndolo hecho, tenían experiencias previas al año 2000 (por ejemplo en Bosnia); así como los que, fruto de sus respuestas, no aportaban más evidencia que su participación.

TABLA I.

LUGARES EN LOS QUE SE HAN DESARROLLADO MISIONES INTERNACIONALES DESDE 2000

Misión	Lugar	Nº de misiones
FINUL-Libre Hidalgo	Líbano	45 (34%)
ISAF	Afganistán	22 (17%)
Operación ATALANTA	Agua de Somalia	19 (14%)
EUFOR ALTHEA	Bosnia	16 (12%)
KFOR	Kosovo	15 (11%)
Libertad Iraquí	Irak	9 (7%)
MINUSTAH/Hispaniola	Haití	5 (4%)
EUFOR CHAD RCA	Chad	1 (1%)
Respuesta Solidaria	Indonesia	1 (1%)
		Total: 133

Fuente: elaboración propia.

En la tabla 1 se pueden apreciar las misiones internacionales en las que han participado los entrevistados⁸. La misión del Líbano representa un tercio del total de misiones realizadas por los 92 militares entrevistados. Si añadimos los casos que lo han hecho en Afganistán, Somalia, Kosovo y Bosnia, llegamos a más de 4/5 partes de nuestros casos; un total de 88%. Cabe destacar la escasez de entrevistados con experiencia en Irak (solo 9 casos, el 7%); así como la poca presencia de veteranos de Afganistán (22 misiones, 17%) ya que ambas son, probablemente, las dos misiones más controvertidas de las FAS en los últimos diez años⁹.

Primeras impresiones

Se pidió a los militares que describiesen cuáles fueron sus primeras impresiones en las misiones internacionales. Las más recurrentes son: (1) la pobreza del país donde se desarrolla la misión, (2) la novedad de una experiencia inédita, (3) la tranquilidad/sosiego de la zona, (4) el choque cultural respecto a la cultura occidental conocida, (5) la devastación de la zona y (6) el desasosiego. Por ejércitos, una de las principales diferencias es que la impresión causada por el choque cultural es predominante en los militares del Ejército de Tierra, mientras que no se aprecia en el caso de los pilotos. Sin embargo, estos últimos hacen hincapié en la impresión causada por la devastación de la zona. Algo que podría explicarse por su visión más lejana y global de escenario.

Desde la óptica de la escala, la diferencia más significativa es la abundancia en tropa y marinería de impresiones relacionadas con la tranquilidad y el sosiego de la zona cuando llegan al país donde se desarrolla la misión. Hecho que no se debe pasar por alto puesto que nos alerta de los temores con que inicialmente acuden a la misión. Además de por el rango y el ejército, se observan, lógicamente, variaciones dependiendo de la misión en la que los entrevistados han participado. Así, en misiones como las de Líbano o Kosovo priman respuestas como “la sensación de estar en una misión muy tranquila” (SPAC04)

8. Una relación completa de las misiones internacionales en que han participado las FAS españolas en el periodo que analiza nuestro estudio puede verse en la página web del Ministerio:
<http://www.defensa.gob.es/areasTematicas/misiones/>

9. Sería discutible, por ejemplo, la alta presencia entre los entrevistados de participantes en la misión en el Líbano (45 casos, 34%), en detrimento de una mayor presencia de participantes de la complicada Afganistán. Son muchas más las víctimas de esta última misión y muchos más y, por desgracia, más cotidianos los enfrentamientos de tipo asimétrico a los que se ve sometido el ejército español allí. No así en Líbano, en donde, con la desafortunada salvedad del atentado que se cobró la vida de 6 militares el 26 de agosto de 2007, no ha habido muchas situaciones propias de una guerra asimétrica. No obstante, entre los requerimientos que definían la muestra solicitada al Ministerio lo único que pedíamos era la participación del entrevistado en algún conflicto asimétrico a partir del año 2000 y que, en su conjunto, perteneciesen a más de dos unidades diferentes. Es cierto que quizá, desde una perspectiva española, una mayor presencia de militares con experiencia en Afganistán habría sido deseable, pero en el diseño internacional no se creyó oportuno hacer este tipo de especificaciones que intentasen velar porque la muestra de cada país respondiese, del modo más aproximado posible, al volumen de militares empleados en las diferentes misiones y, por lo tanto, en este sentido, lo que se nos facilitó responde a lo pedido.

o “lo más abrumador fue el retraso cultural o la pobreza” (SPAC16), respectivamente; en misiones como la de Afganistán aparecen sensaciones de miedo e incertidumbre ante la novedad y la mala situación del país.

Porqués de su participación

Una de las primeras preguntas que debían responder es la motivación que les había llevado a participar en las misiones. En este sentido, pudimos constatar la aparición, de manera reiterada, de tres respuestas posibles: (1) la obligatoriedad (5%), (2) la lealtad y el compromiso con la unidad (19%), así como (3) la voluntariedad (76%).

A la hora de extraer conclusiones sobre las motivaciones de los militares para participar en misiones internacionales, es necesario tener en cuenta que a las misiones van asignadas las unidades y que, por lo tanto, todos los miembros de una unidad asignada a una misión están llamados a la misma pudiéndose, en casos excepcionales, solicitar la no integración a título personal. Razón por la cual, muchos de ellos responden haber participado de manera voluntaria, si bien añaden que la razón fue la asignación de su unidad; es decir, no perciben obligatoriedad porque solo creen serlo los que solicitan la exención y no les es concedida, y tampoco ven en su participación un ejercicio de lealtad a su unidad porque en la decisión de no solicitar la adscripción pesan más las motivaciones personales que las grupales. Teniendo en cuenta este factor, podemos apreciar cómo la participación de manera voluntaria es mayoritaria en las respuestas relativas a la motivación, representando un 76,1% del total; aunque debe quedar claro que la voluntariedad, en sentido de petición individual de participación siendo que su unidad no ha sido asignada a la misión, es episódica. Asimismo, se pedía a los entrevistados que afirmasen haber participado en las misiones de manera voluntaria que especificasen cuáles fueron sus motivaciones, entre las cuales destacan las profesionales (42%) y las económicas (20%). Este último porcentaje aumenta, al tiempo que disminuye el profesional, si únicamente analizamos a los miembros de tropa y marinería (30%). En cambio, en los rangos de oficial y suboficial priman aspectos como la experiencia o la posibilidad de poner en práctica lo aprendido durante la formación. Estos patrones en las respuestas se mantienen en los tres ejércitos, llevándonos a pensar que las motivaciones varían según el rango pero no del ejército al que pertenecen.

Formación recibida previa a las misiones

En los últimos años los militares españoles que acuden a misiones internacionales reciben un entrenamiento que comienza seis meses antes de la misión. Sin embargo, en función de la antigüedad del reemplazo, de la premura de la ejecución de la misión o de la experiencia acumulada la formación facilitada no es siempre igual de completa e intensa.

Un 59% valora adecuada la formación previa, frente al 37% que no la ve así (tabla 2). Son los suboficiales del Ejército de Tierra los más críticos con ella.

TABLA 2.
VALORACIÓN ACERCA DE LA FORMACIÓN (%)

Valoración	Total	Armada	Tierra	Aire	Oficiales	Suboficiales	Tropa y marinería
Ns/Nc	3,8	6,7	2,9	0	0	0	8
Adecuada	59,4	70	51,4	100	60,5	50	62
No adecuada	36,8	23,3	45,7	0	39,5	50	30
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia.

Varios entrevistados, aunque califican el entrenamiento como adecuado y con mejoras respecto al pasado, resaltan la necesidad de mejorar en el aprendizaje de las cuestiones socioeconómicas y culturales de la sociedad en la que se desempeñan las misiones (27,8% de los que aprecian inadecuación en la formación). Durante la instrucción se favorece el adiestramiento en cuestiones técnicas y materiales; no obstante, también hay quien ve inadecuado que el material con el que se han entrenado en sus cuarteles no coincide con el que van a utilizar sobre el terreno (18,6%).

Contacto con actores en el Teatro de Operaciones

Los entrevistados han mantenido en el Teatro de Operaciones contactos con dos grandes grupos: los actores locales (fuerzas armadas locales, autoridades y población) y los actores internacionales (fuerzas armadas de terceros países, organizaciones internacionales, así como organizaciones no gubernamentales desplegadas en la zona).

TABLA 3.
RELACIONES CON LOS ACTORES (%)

	FAS locales	Autoridades locales	Población local	FAS internacionales	OOII	ONG
Sí	59,4	45,3	90,6	84	21,7	29,3
No	40,6	54,7	9,4	11,3	70,8	66,0
NS/NC	0	0	0	4,7	7,5	4,7

Fuente: elaboración propia.

Al analizar la interacción con todos los actores presentes sobre el terreno (tabla 3) observamos que las mayores interacciones se han producido con la población local, seguidas de las FAS internacionales, de las FAS locales y las autoridades locales. Los actores con los que se ha tenido menos relación son las OOH y las ONG. Resultados estos últimos nada anómalos habida cuenta que la relación de los militares con dichos actores no resulta crucial para el mantenimiento de la seguridad en la misión como sí que lo son los primeros.

TABLA 4.

CONTACTOS MANTENIDOS CON LOS ACTORES POR EJÉRCITO Y ESCALA (%)

	FAS locales	Autoridades locales	Población local	FAS internacionales	OOH	ONG
Armada	33,3	33,3	83,3	76,6	13,3	13,3
Tierra	70	51,4	92,9	87,1	22,8	32,9
Aire	66,7	33,3	100	83,3	50,3	66,6
Oficiales	60,5	55,3	89,5	84,2	36,9	36,8
Suboficiales	66,7	38,9	88,9	100	11,1	44,4
Tropa y marinería	56	40	92	78	14	18
Total encuesta	59,4	45,3	90,6	84	21,7	29,3

Fuente: elaboración propia.

El análisis de los contactos con actores en el Teatro de Operaciones por ejército y por escala (tabla 4) resulta imprescindible ya que no todas las misiones se desarrollan en escenarios en los que, por ejemplo, la Armada pueda participar. Así, el Ejército de Tierra es quien mayor contacto establece con las autoridades locales y con el resto de las FAS internacionales en el teatro de operaciones. Y el del Aire, por su parte, es quien más ha contactado con OOH y ONG habida cuenta del soporte logístico que les presta.

Por otro lado, las funciones de los oficiales, suboficiales y tropa son muy diferentes entre sí y, por tanto, los niveles de contacto cambian sustancialmente dependiendo del empleo. De hecho, destaca la relación que mantienen los oficiales con las autoridades locales y las OOH; la tropa y marinería es quien mayor proximidad tiene con la población local y los suboficiales destacan sobre el resto en su contacto con las FAS internacionales, las FAS locales y las ONG. Ello obedece a que los oficiales mantienen relación con los actores locales más clave para la seguridad de la misión y, en cambio, la tropa (junto con los suboficiales) tiene un trato más cotidiano con las poblaciones y FAS locales.

Respecto de su contacto con los medios de comunicación cinco han sido las respuestas obtenidas: (1) valoración positiva (36%), (2) negativa sin ahondar en matices (12,8%), (3) negativa por “desconfianza” (14,9%), (4) negativa porque distorsionan la información (8,5%) y (5) negativa porque no valoran la labor de los militares (4,3%).

ROE: Reglas de Enfrentamiento

Las operaciones militares internacionales multinacionales han de contar con un Estatuto¹⁰ y con unas ROE (*Rules of Engagement*). Las ROE garantizan que el empleo de la fuerza sea prudente; en situaciones de extrema necesidad y como último recurso. Su importancia radica en que (1) son un elemento técnico preestablecido para alcanzar los objetivos y además (2) son una referencia jurídica para la legitimación de la acción (Fojón Lagoa, 1998).

TABLA 5.

OPINIÓN SOBRE LAS REGLAS DE ENFRENTAMIENTO —ROE— (%)

Opinión	Total	Armada	Tierra	Aire	Oficiales	Suboficiales	Tropa y marinería
NS/NC	23,6	40	15,7	33,3	7,9	27,8	34
Adecuadas	34	33,3	37,1	0	23,7	44,4	38
No adecuadas	42,4	26,7	47,2	66,7	68,4	27,8	28
Total	100	100	100	100	100	100	100

Tipos inadecuación	Total	Armada	Tierra	Aire	Oficiales	Suboficiales	Tropa y marinería
Por restrictivas	28,3	13,3	32,9	50	55,3	16,7	12
Por poco claras	4,7	6,7	4,3	0	2,6	5,6	6
Por dotar de un tiempo de respuesta muy lento	0,9	3,3	0	0	2,6	0	0
Por otros motivos	0,9	3,3	0	0	2,6	0	0
Sin especificar	7,5	0	10	16,7	5,3	5,6	10
Total	42,3	26,6	47,2	66,7	68,4	27,9	28

Fuente: elaboración propia.

Uno de cada cuatro entrevistados no emite opinión alguna al preguntarles por estas normas (tabla 5); principalmente entre tropa y marinería. De las tres cuartas partes de los entrevistados, que sí las valoraron, una ligera mayoría (55%) —entre los oficiales con mayor rotundidad (74%)— opinó que, por diversos motivos, no eran adecuadas. No obstante, se percibe una posible división en grupos, dependiendo de las misiones en que se ha participado. Así, hay misiones donde las ROE salen bien valoradas, casi siempre por un

10. El Estatuto es “el instrumento legal que regula el régimen jurídico del contingente desplazado, con carácter de permanencia o como participante en una operación, en el país o países anfitriones” (Jádenes Lameiro, 1998: 200). Entre sus principales contenidos destacan la regulación de los aspectos (1) penales-disciplinarios, (2) administrativos, entendiendo por tales los asuntos de naturaleza económico-financiera, los indemnizatorios y asistenciales y (3) los privilegios y exenciones de la Fuerza Multinacional.

estrecho margen (Líbano, Afganistán, Bosnia e Irak) y las hay en las que salen claramente mal valoradas (aguas de Somalia y Kosovo).

Al concretar el sentido de la valoración positiva de las ROE se afirma que estaban claramente definidas o que eran adecuadas o correctas en el diseño y previsiones. Entre las opiniones negativas se advertía de su carácter exageradamente restrictivo, se les achaca poca claridad, se habla de la inadecuación al dotar de un tiempo de respuesta muy lento o se alude a las importantes diferencias que existen entre ROE de misiones bajo mandato de Naciones Unidas y de la OTAN: “las ROE para Bosnia eran más restrictivas porque éramos Cascos Azules, mientras que en Kosovo eran más permisivas por estar bajo mandato de la OTAN” (SPAC33).

Experiencia operacional: rendimiento y valoración

El acercamiento a su experiencia operacional nos aporta información sobre qué experiencias han adquirido en el terreno los militares españoles, su posible participación bajo fuego enemigo, la satisfacción personal y profesional que les ha reportado la misión, el rendimiento que autoevalúan haber tenido en cuanto al cumplimiento de los objetivos asignados y la satisfacción, o no, que desempeñar objetivos y tareas les ha proporcionado.

TABLA 6.

EXPERIENCIAS BAJO FUEGO ENEMIGO EN MISIONES INTERNACIONALES (%)

	Total	Armada	Tierra	Oficial	Suboficial	Tropa y marinería
Sí	14,2	16,7	14,3	10,5	33,3	10
No	75,5	76,6	70	86,8	66,7	70
No quiere responder	10,4	6,6	15,7	2,6	0	20

Fuente: elaboración propia.

Las experiencias de los entrevistados se articulan en tres ideas: poner en práctica los conocimientos adquiridos (40,7%)¹¹, conocer otras culturas (39%) y comprobar cómo la profesionalidad y el voluntarismo suple con frecuencia la falta de medios (12,7%). Por otro lado, una de las situaciones más críticas y, por tanto, una de las experiencias sobre el terreno más duras y tensas que un militar puede vivir es estar sometido al fuego enemigo (tabla 6). A este respecto, el 75,5% de los encuestados manifiesta no haber estado nunca en esta coyuntura. Algo que, por otra parte, avalaría la importante seguridad con la que cuentan las misiones. Sin embargo, el análisis de las respuestas nos condujo a tres acotaciones sin las

11. Para algunos no solo es una experiencia positiva el hecho de aplicar lo aprendido, instruido y ensayado tantas veces, sino que ha sido su mayor recompensa profesional (12%).

que no se entiende esta respuesta. Por un lado, el hecho de que no solo el fuego enemigo es una situación de riesgo cierto. Por otro, se nos constató la existencia de consignas para no responder al respecto. Y, por último, se puso de manifiesto la imposibilidad para algunos militares de saber si realmente se vieron en esa situación. Teniendo en cuenta estos factores y su influencia en la alteración de los resultados finales, creemos oportuno considerar que el porcentaje real de los que sí estuvieron bajo fuego enemigo es, al menos, del 24,6% fruto de agregar a los que no han querido responder explícitamente.

Por otro lado, al valorar el resultado final de la misión, la inmensa mayoría valora positivamente la misión desempeñada. La mayor parte de las respuestas con valoración positiva se deben a la satisfacción por la actuación personal (50%), seguida de la satisfacción por haber alcanzado los objetivos (39%) y la actuación de “su” grupo (11%)¹². Respecto de qué aspectos les han enriquecido o contribuido a su valoración positiva destacan tres dimensiones: (1) la cultural, (2) la personal y (3) la profesional. Analizadas una por una, se desprende que el enriquecimiento de carácter cultural se cifra en: a) el turismo de guerra; b) el choque cultural, el impacto que le ha generado descubrir otra cultura y valores y, por último, c) la comparación entre las distintas culturas percibidas en las diferentes misiones a las que se ha acudido. En cuanto al enriquecimiento personal, hay quien lo cifra exclusivamente en lo crematístico. Pero fundamentalmente son cinco los conceptos más repetidos: a) aprendo a valorar todo lo que tengo (18,4%), b) gano experiencia (67,8), c) me conozco mejor, d) gano madurez (7,3%) o e) confianza (4,6%). Finalmente, como enriquecimiento de naturaleza profesional aparecen ocho opciones: a) pongo en práctica lo ensayado (12,3%), b) posibilidad de ascensos futuros, c) “íntima satisfacción del deber cumplido” (5,2%), d) experiencia ganada (65,5%), e) mayor unión entre los componentes de la unidad, f) sentido patriótico, g) he dado sentido a mi profesión (4,5%) y h) he ganado confianza profesional.

Propuestas de mejora

Siete son las categorías que hemos articulado sobre la base de las respuestas a las sugerencias de mejora tras su paso por las misiones: (1) el equipo (vehículos, armamento, instalaciones, etc.), (2) la comunicación con la familia, (3) el ocio, (4) la duración de la misión, (5) la limitación parlamentaria de efectivos, (6) la capacidad idiomática de los participantes y (7) la capacidad de iniciativa en los diferentes niveles de mando.

Según lo respondido (tabla 7), un 49% considera oportuna algún tipo de mejora para el perfeccionamiento en el desempeño de las misiones. Entre estos entrevistados, un 40,5% centra sus anhelos en mejorar el equipo. Especialmente los vehículos, en el caso de los miembros del Ejército de Tierra. En cuanto a las misiones, los porcentajes más altos de

12. Hecho que confirma una constante en las Fuerzas Armadas españolas, la predilección por el aprecio del inferior antes que del igual o del superior (Martínez, 2007).

respuestas relacionadas con las mejoras en el equipo los observamos en Afganistán y Líbano. Si comparamos el porcentaje de los encuestados que durante su misión entraron en contacto con miembros de Fuerzas Armadas internacionales y los que proponen algún tipo de mejora, podemos observar que el 75% de los que no tuvieron relación con militares internacionales no propone ninguna mejora. Mientras que los que sí tuvieron un contacto formal con otras Fuerzas Armadas manifiestan la necesidad de introducir mejoras en el equipo, en no limitar el número de efectivos o una mayor iniciativa en los diferentes niveles de mando. Parece, por tanto, que la comparación con lo que otros tienen o realizan activa demandas entre los entrevistados.

TABLA 7.

RESPUESTAS SOBRE MEJORAS PARA MEJORAR EL DESEMPEÑO DE LAS MISIONES

	Equipo	Comunicación con la familia	Sin límite en el n° de efectivos	Vida cotidiana/ ocio	Duración de la misión	Capacidad idiomática
Total*	40,5%	13%	13%	13%	5%	8%

* Número de respuestas totales entre el 49% de entrevistados que propone mejoras.

Fuente: elaboración propia.

No conviene olvidar que el tipo de mejora deseada suele ser un magnífico indicador del institucionalismo y del ocupacionalismo. Así las cosas, nos afloran dudas respecto a si quien solicita que la misión no sea muy prolongada en el tiempo lo hace pensando en la optimización de la capacidad de los integrantes de la unidad y, por tanto, pensando en que una excesiva duración supone una peor respuesta del contingente y una pérdida de eficacia de la institución. O si lo hacen porque reclaman volver a sus hogares y juzgan excesivos los esfuerzos que su ocupación les reporta. Pero salvo en esa categoría, resulta bastante fácil advertir que la solicitud de mejoras en el equipo o la petición de no limitación del número de efectivos —porque distorsionan el normal funcionamiento de una unidad acostumbrada a trabajar con un contingente superior— están pensando de manera genérica en la misión y en el papel crucial que la institución militar ha de desempeñar en ella. E igualmente, solicitar mejoras en el ocio, la capacidad idiomática o la comunicación con la familia podría convenirse que denotan cierto ocupacionalismo¹³. Ello determinaría un 54% de institucionalistas frente a un 34% de ocupacionalistas¹⁴.

13. Resulta interesante observar que los porcentajes más altos en este tipo de mejoras —capacidad idiomática y duración de la misión— coinciden en gran medida con respuestas otorgadas por militares que durante sus misiones mantuvieron contactos informales con miembros de Fuerzas Armadas internacionales (25% y 50% de los casos, respectivamente).

14. Algo que mantiene sintonía con estudios previos al respecto (Martínez, 2003, 2007).

¿Y después qué? Problemas familiares, desgaste anímico, adaptación a la rutina

Al indagar en el impacto que el paso por una misión internacional genera en el individuo ahondamos en dos ámbitos personales: (1) problemas generados al realizar su trabajo fuera del entorno habitual y la subsiguiente ausencia en el hogar; así como (2) problemas en el propio individuo por la exposición a un entorno diferente, a situaciones inhabituales con un potencial efecto, no desdeñable, de desgaste anímico, tensión o estrés durante y después de la misión.

Respecto de los problemas familiares, un 24% reconoce haber tenido problemas durante su misión: un 11,5% los sufrió con su pareja y un 12,5% aunque tuvo problemas domésticos contó con el apoyo de su familia y se minimizaron. Por el modo en que se ha respondido a estas cuestiones pareciera que haber tenido problemas fuere un desdoro¹⁵. Observando este tema por escalas, la tropa y marinería y los suboficiales han tenido menos problemas familiares que los oficiales. Un 16% y un 17%, respectivamente, frente al 38% de la oficialidad. Probablemente por la menor edad de estos frente a los oficiales, lo que hace que puedan ya tener responsabilidades familiares¹⁶.

Al centrarnos en los problemas ocasionados por el desgaste anímico, la tensión o el estrés, un exiguo 14% reconoce haberlos sufrido. Creemos que también en esta respuesta hay una cierta carga institucionalista idéntica a la que acabamos de expresar respecto de los problemas familiares: “Tener problemas de adaptación es de mal militar”. Los oficiales son quienes más reconocen haberse enfrentado a estos tipos de desgaste (24%) frente a un 5,5% de los suboficiales y un 14% de la tropa y marinería¹⁷. De quienes manifiestan haber sufrido estas situaciones, un 37% lo resolvieron con la ayuda de sus compañeros, un 12,5% realizando deporte y un 50% manteniéndose ocupado.

Por último, sobre cómo se vivió la reincorporación a la rutina es remarcable que el 59% no tuvo problemas para readaptarse a su vida cotidiana. El resto (41%) se dividen en los que tardaron unos días (20%), los que reconocen que fueron semanas (12%) y los que, sin referir duración, admiten haber necesitado un tiempo para la adaptación (8%).

CONCLUSIÓN

En líneas generales las misiones internacionales les han significado a los entrevistados una cierta realización profesional. Horas de preparación, de entrenamiento y formación alcanzan su verdadero significado en este tipo de misiones en las que el profesional de la

15. De ser así, estaríamos ante un marcador obvio de institucionalismo con un discurso del estilo de: “Si tengo problemas es cosa mía. La institución merece mi esfuerzo y no que yo lo haga público; parecería que me quejo”.

16. Pero no conviene olvidar que entre los oficiales que han padecido problemas, un 36% dispuso de cobertura familiar. Algo que crece hasta el 88% en tropa y marinería.

17. De entre estas situaciones, para los oficiales la primera causa es el elevado ritmo de la misión y la siguiente por agobio. Los casos entre suboficiales y tropa y marinería poseen una frecuencia baja en ambas escalas; por lo que no es relevante el realizar una catalogación de la casuística.

milicia ve cómo muchas de las cuestiones trabajadas y ensayadas son puestas en práctica. Incluso el aprendizaje que supone hacer frente a imprevistos es juzgado de manera positiva. Ni siquiera las bajas, las situaciones de riesgo que implica el estar bajo fuego enemigo —cuestión esta sobre la que entendemos existe una consigna oficial, más o menos explícita, de elusión y/o reserva— o las controversias que pueden suponer la ausencia de legitimidad social (rechazo más o menos intenso de la opinión pública española a la participación en algunas concretas misiones) generan un problema severo, desde el punto de vista profesional entre los entrevistados. Asumen con profesionalidad estos hándicaps. No obstante, sí que aparecen dos matices que tienen importancia. Por un lado, el que se narre en territorio español la misión como una operación de paz cuando lo que en realidad existe es un conflicto bélico asimétrico. Algo que todavía resulta mucho más problemático si el material con el que se acude a la misión está proyectado para una intervención humanitaria y el escenario es bélico. Sobre este tema del material también ha aparecido, con una cierta fuerza, la queja de entrenar en sus cuarteles en territorio español con un material diferente del que luego disponen sobre el terreno. Es, claro está, un tema de naturaleza presupuestaria; pero que complica —porque ralentiza— la adaptación de cada relevo de personal. El otro tema que ha generado controversia son las Reglas de Enfrentamiento (ROE) que, si bien están diseñadas para proteger al máximo a la población local y al éxito final de la misión —que no es otro que la viabilidad del Estado al que se acude—, provocan, en situaciones de máximo riesgo y en casos muy puntuales, una profunda sensación de vulnerabilidad e indefensión que, además de poder ser considerada irritante, genera rechazo hacia las ROE. A pesar del puntual rechazo nadie se plantea la insumisión; al contrario, el arraigado valor de obediencia les ayuda a someterse a unos principios que pueden valorar restrictivos o inoperativos, si bien asumen sin peros.

Sentadas estas líneas generales podríamos concluir del estudio de caso español que hemos realizado que la valoración de nuestros entrevistados ofrece las siguientes líneas de fuerza:

1. La experiencia profesional es mayoritariamente positiva. Ni las complicaciones familiares, ni los riesgos vividos empañan esa afirmación. Además, la experiencia personal sobre el terreno se considera enriquecedora y el regreso no traumático.
2. Las interacciones con otras FAS en el Teatro de Operaciones son consideradas excelentes. Aunque se reconocen los déficits idiomáticos de la mayoría no se ha vivido esa limitación como una barrera. Con los actores locales se valoran los contactos como no excesivamente problemáticos (aunque hay salvedades). Se reconocen, no obstante, déficits formativos en lo referente a la peculiaridad cultural, religiosa y costumbrista de los anfitriones.
3. Con los periodistas destacados in situ hay una escasa fluidez en el trato.
4. Hay tres ámbitos en los que se percibe, con cierta nitidez, un *cleavage* institucional/ocupacional entre los entrevistados: a) en la motivación principal por la que se acude a estas misiones, b) en la adaptación a la rutina tras la misión y c) en las propuestas con que mejorar la misión.

Referencias

- Artelli, M. J., Deckro, R. F. (2008). "Four Generations Operations", *Small Wars and Insurgencias* 19: 2, 221-237.
- Bayarri, I., Martínez, R. (2009). "Las empresas militares y de seguridad privadas: entre la necesidad y el rechazo", en Torroja, H. (dir.), Güell, S. (coord.), *La privatización del uso de la fuerza Armada*. Barcelona: Bosch Editor.
- Baqués Quesada, J. (2007). *La Teoría de la Guerra justa. Una propuesta de sistematización del "Ius ad Bellum"*. Navarra: Thomson Aranzadi.
- Beck, U. (2005). *La Mirada Cosmopolita o la guerra es la paz*. Barcelona: Paidós, colección Estado y Sociedad.
- Bellamy, A. J. (2002). "The Great Beyond: Rethinking Military Responses to New Wars and Complex Emergencies". *Defence Studies* 2 (1), 25-50.
- (2004). "Protecting non-combatants in war". *International Affairs* 80 (5), 829-850.
- Bellamy, A. J., Williams, P., Griffin, S. (2004). *Understanding Peacekeeping*. Cambridge: Polity Press.
- Caforio, G. (2001). *The Flexible Officer*, Gaeta, Ce.Mi.S.S., Artistic & Publishing Company.
- (2008). "The asymmetric warfare: In search of a symmetry". In *Armed Forces and Conflict Resolution: Sociological Perspectives*, ed. Giuseppe Caforio, Gerhard Kümmel and Bandana Purkayastha, 7-24. Bingley (UK): Emerald Group.
- (2009). "Asymmetric Warfare: An Introduction", in *Advances in Military Sociology Essays in Honour of Charles C. Moskos*, ed. Giuseppe Caforio, Bingley (UK): Emerald Group.
- (2010). "The Information Society and the Changing Face of War", in *Culture and Technology at the Dawn of the 21st Century*, by Janusz Mucha (ed.).
- Calatrava, A., Durán, M. (2011) "La compleja construcción del Estado en el siglo XXI: el caso de los Estados Fallidos", en *Teorías actuales sobre el Estado contemporáneo*. Editorial Universidad de Granada.
- Clausewitz, C. V. (2005). *De la Guerra*. Madrid: La esfera de los libros.
- Duffield, M. (2004). *Las nuevas guerras en el mundo global*. Madrid: Catarata, Serie Relaciones Internacionales.
- Fojón Lagoa, J. E. (1998). "La actuación de la fuerza: consideraciones sobre el ejercicio de la Fuerza", *Cuadernos de Estrategia* 94, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa.
- Fukuyama, F. (1992). *The End of the History and the Last Man*. New York: Avon Books, INC.
- (2004). *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Barcelona: Ediciones B.
- Hartman, W. J. (2002). *Globalization and Asymmetrical Warfare*, Air Command and Staff College, Air University, Maxwell Air Force Base, Alabama, April.

- Huntington, S. P. (1995). *El choque de las civilizaciones*. Barcelona: Ed. Paidós.
- Jáudenes Lameiro, J. A. (1998). “La actuación de la Fuerza: conclusiones”, *Cuadernos de estrategia* 94, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa.
- Jung, H. (2009). “New ways of military thinking and acting for a better world”, en *Advances in Military Sociology Essays in Honour of Charles C. Moskos*, ed. Giuseppe Caforio, Bingley (UK): Emerald Group.
- Kaldor, M. (1999). *New and Old Wars*. Cambridge: Polity.
- (2003). *Global Civil Society. An Answer to War*, Cambridge, Polity Press.
- (2010). *El poder y la fuerza. La seguridad de la población civil en un mundo global*, Barcelona, Ensayo Tusquets eds.
- Kauffmann, S. J., (2009). “Ethnic Conflict”, en *Security Studies. An Introduction*, Routledge.
- Kilcullen, D. (2009). *The Accidental Guerrilla. Fighting Small Wars in the Midst of a Big One*. Great Britain: Oxford University Press.
- Li-Wei, F. T. (2002). “Rethinking Western vulnerabilities to asymmetric warfare”, *Journal of the Singapore Armed Forces* 2: 45-54.
- Lind, W. S., Nightengale, K., Schmitt, J. F., Sutton, J. W., Wilson, G. I. (1989). “The Changing Face of War: Into the Fourth Generation”, *Military Review* 69, 10, 2-11.
- Martínez, R. (2003). “Tipología profesional de la futura oficialidad y suboficialidad del ejército español”, *Cuadernos de Gestión y Administración Pública* 3.
- (2004). “Quiénes son y qué piensan los futuros oficiales y suboficiales del ejército español”, *Documentos CIDOB de Seguridad y Defensa* 2.
- (2007). *Los futuros mandos de las fuerzas armadas del siglo XXI*. Madrid: CIS.
- Martínez Paricio, J. (1983). *Para conocer a nuestros militares*. Madrid: Ed. Tecnos.
- McInnes, C. (1999). “Spectator Sport Warfare”, *Contemporary Security Policy* 20: 3, 142-165.
- (2006). *Spectator-Sport War: The West and Contemporary Conflict* (Boulder, CO.: Lynne Rienner).
- Moskos, Ch., Wood, F. R. (1987). *The military more than just a job?*, Nueva York, Elmsford Park, Pergamon-Brassey’s manejamos la traducción al castellano, *Lo militar: ¿más que una profesión?* Madrid: Ministerio de Defensa, 1991.
- Münkler, H. (2005). *Viejas y nuevas guerras. Asimetría y privatización de la violencia*. Madrid: Siglo XXI.
- Newman, E. (2004). “The New Wars debate: a historical perspective is needed”, *Security Dialogue* 35(2): 173-189.
- Nordstrom, C. (2004). *Shadows of War. Violence, Power, and International Profiteering in the Twenty-First Century*. Berkeley: University of California Press.
- Nye J. (1996). “Conflicts after the cold war”, *The Washington Quarterly*, 19: 1, 4-24.
- (2003). *La paradoja del poder norteamericano*. Madrid: Taurus.
- Segura, A. (2004). *Señores y Vasallos en el siglo XXI*. Madrid: Alianza.

- Shaw, M. (2004). "The state of globalizations: towards a theory of state transformation", en Sinclair, T. J., *Global Governance. Critical Concepts in Political Science*. London: Routledge, 2004, tomo I, pp. 210-225.
- Williams, P. D. (2009), "War", en *Security Studies. An Introduction*, Routledge.

Presentado para evaluación: 5 de marzo de 2013

Aceptado para su publicación: 6 de junio de 2013

RAFAEL MARTÍNEZ, Universidad de Barcelona
rafa.martinez@ub.edu

Catedrático de Ciencia Política y Administración. Premio Nacional de Investigación en Paz, Seguridad y Defensa del Ministerio de Defensa de 2003. Profesor visitante en las Universidades de Lyon II, Montpellier I, Católica del Uruguay, Centroamericana en El Salvador. Investigador visitante en las Universidades de Pau, Bourdeaux, en la Fondation Nationale des Sciences Politiques en Paris y en la Universidad de California-Riverside. Autor de: *Sistemas de gobierno, partidos y territorio* (2000), con Cesáreo R. Aguilera de Prat (Ed. Tecnos), *La elección presidencial mediante Doble Vuelta en América Latina* (2004) (Ed. ICPS), *La seguridad desde las dos orillas* (2006), con Joseph S. Tulchin (Ed. CIDOB), *Los mandos de las Fuerzas armadas españolas del siglo XXI* (2007), (Ed. CIS), obra que ganó el premio AECPA al mejor libro de 2007 y *Debating Civil-Military Relations in Latin America* (2013) con David Mares (Sussex Academic Press).

ISABEL ADÉ, Universidad de Zaragoza/Universidad De Nantes
isabelade@unizar.es

Doctoranda en Historia Contemporánea con una tesis sobre la democratización de las fuerzas armadas durante la transición democrática española. Tesis doctoral desarrollada en cotutela entre las universidades de Zaragoza y Nantes (Francia). Licenciada en Historia por la Universidad de Zaragoza. Máster en Relaciones Internacionales en el Institut Barcelona d'Estudis Internacionals. Máster de investigación en Identidades lingüísticas, representaciones nacionales y transferencias culturales en la Universidad de Nantes. Lectora en el Departamento de Estudios Hispánicos de la Universidad de Nantes durante el periodo 2006-2012. Investigadora asociada al *Centre de Recherche sur les Identités Nationales et l'Interculturalité (CRINI)*, Universidad de Nantes y al *Group of Research and Analysis on Public Administration (GRAPA)*, Universidad de Barcelona.

MARIÉN DURÁN, Universidad de Granada
mduranc@ugr.es

Doctora en Ciencia Política (mención europea) por la Universidad de Granada. Ha realizado estudios en las Universidades de Exeter y Bolonia. Ha sido profesora invitada en la Universidad del Bósforo y en la Universidad Autónoma de Madrid. Las principales líneas de investigación las desarrolla en las áreas de política comparada y de estudios de seguridad. Sus trabajos son sobre sistema político y democratización de Turquía y en Operaciones de Paz y reconstrucción postconflicto. Ha realizado y realiza trabajos

de asesoría a Organizaciones Internacionales (OTAN, ONU). Ha disfrutado de diversas estancias de investigación relacionadas con su investigación en centros como The Centre for the Global Governance y The Cañada Blanch for Contemporary Studies en la London School of Economics and Politics (2003, 2005, 2006), The Norwegian Institute of International Affairs (2005), Bogazici University (2007, 2009), Universidad Autónoma de Madrid (2007, 2011-12).

ANTONIO M. DÍAZ, Universidad de Cádiz
antonio.diazfernandez@uca.es

Licenciado en Derecho y en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad de Barcelona por la que también es doctor en Ciencia Política. Máster en Paz, Seguridad y Defensa por el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. Investigador visitante del International Centre for Security Analysis del King's College y profesor invitado en el Brunel Centre for Intelligence and Security Studies de Londres. Ha sido premiado en 1997 y 2003 por el Ministerio de Defensa por sus investigaciones en el campo de la seguridad y ha sido miembro del grupo de asesores de seguridad interior del Grupo de Reflexión para el futuro de la Unión Europa 2030. En la actualidad coordina el Ágora de Seguridad UCA-SECURITAS y es el subdirector de la Cátedra "Seguridad Pública e Inteligencia" de la Universidad de Cádiz.

José Manuel Trujillo

Retórica democrática, identidades y ciudadanía. Asociacionismo y calidad de la democracia en Andalucía

Fernando Fernández-Llebrez González. Granada: Universidad de Granada, 2012, 243 pp.

En el ámbito de la Ciencia Política y otras disciplinas sociales es usual encontrarse con trabajos que pretenden vincular un sustrato teórico con una determinada aplicación empírica del mismo. Sin embargo, lo que a todas luces resulta bastante infrecuente es hallar obras que partan desde una serie de reflexiones políticas normativas, en el más puro plano de los debates teóricos, y que además sepan descender con maestría al campo de la investigación aplicada. En ese sentido, la obra del profesor Fernando Fernández-Llebrez consigue adentrarnos en un viaje muy acertado entre la teoría y la praxis abordando la cuestión de la calidad democrática, uno de los debates recurrentes en el marco de la politología. Como hilo conductor para ese trayecto, el autor propone sus reflexiones desde la óptica de la retórica humanista propia del pensamiento cívico o republicano. Y como mapa donde visualizar de forma gráfica como es —o como debería ser— la calidad democrática a partir de dicho pensamiento, al lector se le va a ofrecer un estudio sobre la participación sociopolítica y el asociacionismo en Andalucía. Un ejercicio de tal abstracción, como el propio el autor reconoce nada más comenzar su obra, implica que en su aspecto formal esta se divida en dos partes fundamentales, con una tríada de capítulos en cada una. En la primera de estas se encuentran recogidos los debates teóricos que van acotando el enfoque con el que mirar la democracia, en este caso, la andaluza. El lector es invitado a seguir un diálogo crítico entre el pensamiento retórico frente a otras tradiciones de pensamiento que tendrían el denominador común de sustentarse en —o no poder emanciparse totalmente de— una mirada hacia la realidad desde la perspectiva dialéctico-romántica. Las nociones de sociedad civil (capítulo primero), de identidades de género (cap. segundo) y de ciudadanía (cap. tercero), servirán

como ejemplos para entender las dos perspectivas teóricas. Tras ello, en la segunda parte de la obra el autor introduce las reflexiones derivadas de ese debate en el campo de la ciencia política empírica refiriéndose a una serie de datos de carácter cuantitativo. En concreto, el concepto de participación cívica servirá como termómetro con el que poder evaluar la calidad democrática de la ciudadanía andaluza (cap. cuarto). Dicho “instrumento de medición” se compone a su vez de dos vectores fundamentales: la cultura política y el capital social de la población (cap. quinto) y la conformación socioestructural del asociacionismo y el voluntariado en Andalucía (cap. sexto). Finalmente, se incluye un último apartado de recapitulación y de reflexión sobre el debate que se propone.

El primer meandro en el que se adentra la obra es en la concreción del concepto de sociedad civil, clave para entender la idea de participación en términos cívicos. Así, la sociedad civil democrática queda definida como “aquel espacio —no estrictamente político (en su sentido institucional), ni de mercado— de participación, plural y diferenciado, donde se puede desarrollar el tejido cívico de una sociedad a través de la puesta en escena de organizaciones, colectivos, entidades, grupos informales, redes, movimientos, ciudadanos...” (p. 27). Esta conceptualización surge del debate entre tres tradiciones de discurso¹, la liberalista, la culturalista y el republicanismo cívico². Mientras que las dos primeras postularían un ideal democrático desde la confrontación irreconciliable entre lo público y lo privado como esferas separadas, el republicanismo cívico reconocería la existencia de una tríada, Estado-mercado-sociedad civil, que se necesitan, cooperativa y conflictivamente, en un ideal de democracia. Además, el autor defiende que más allá del reconocimiento de esa relación inseparable, la tradición cívica aportará otro aspecto fundamental, que será la participación cívica. Esta se entiende como la necesaria participación ciudadana que “partiendo de la sociedad civil, despliegue un tipo de acción social que repercuta sobre el conjunto, o una parte significativa, de la comunidad cívica” (p. 32).

Pero antes de seguir en el descenso en la explicación de cómo se va a entender la calidad democrática a través del vector del civismo como componente la participación ciudadana, el autor se adentra de lleno en el debate teórico para entender mejor el concepto de democracia en términos cívicos frente a otras propuestas formuladas por otras tradiciones de discurso. Como ya se ha adelantado, las dos visiones que se van a ir contraponiendo son la tradición dialéctico-romántica y la tradición trágico-retórica en el ámbito del pensamiento político. En el desarrollo argumental de esa confrontación de ideas, el autor va mostrando como hay un nexo común entre las diferentes aportaciones teóricas sustentadas en una y otra visión, más allá de las conclusiones a las que lleguen y por encima de los símbolos que utilicen para construir el pensamiento. En ese sentido, en la obra se destaca que las visiones teórico-políticas contemporáneas sustentadas al calor del discernir dialéctico, habrían acabado postulando visiones superadoras o finalistas a las que aspirar

1. El concepto de *tradición de discurso* es tomado desde la propuesta de Sheldon Wollin (1974).

2. A este respecto, el propio autor aclara que solo se referirá a estas dentro de todas las existentes, con el objeto de pormenorizar la idea de *sociedad civil* que sustentará el desarrollo del resto de la obra, reconociendo del mismo modo la pluralidad de perspectivas en el seno de las diferentes tradiciones.

valiéndose para ello de una concepción de la racionalidad del ser humano entendiéndola como suprema y omnipotente. Este discernir, en su traducción democrática tal y como expone el autor, supondrá el planteamiento de un modelo a conseguir o al que aspirar —en este caso, de democracia—, que cada fórmula de pensamiento que se ancla en dicha tradición postulará de un modo. La visión retórica, por su parte, también partirá desde el racionalismo, pero tendrá en cuenta al propio ser humano en conflicto consigo mismo y con el resto de la sociedad para acotar una serie de límites en el mismo. Al no haber supremacía ni omnipotencia, se hablará de modelos, no tanto a los que aspirar, sino más bien, a construir. En la obra se defiende por tanto, que la racionalidad queda acotada por las propias limitaciones humanas y la imposibilidad de conseguir una perfección. Así, las formulaciones democráticas desde esta visión no serían teleológicas sino que dependen de una construcción compleja y contingente. Aunque para comenzar a ilustrar todo este debate el autor repasa el pensamiento de autores como Platón, Aristóteles, Esquilo, Sófocles o Nietzsche, por destacar algunos nombres en los que más enfatiza el texto, las imágenes más nítidas se encuentran reflejadas en el abordaje de dos problemáticas concretas en torno a la democracia, la de las identidades de género y la noción de ciudadanía —en esta última, contraponiendo determinadas filosofías “post” frente al razonar retórico—.

Tal y como relata la obra, la acomodación de las identidades de género, y en general, de las cuestiones identitarias en el seno de las sociedades democráticas, también han tenido un notable tratamiento en el ámbito del pensamiento sociopolítico. Pero una vez más, las formulaciones desde una forma de razonar dialéctico van a ser sustancialmente distintas a las del pensar retórico. Partiendo de una noción de identidad considerando sus características básicas eclécticamente compartidas³, los pensamientos dialécticos sustentarían la acomodación pública de las identidades en una noción ideal de cómo deben ser estas. El ejemplo nítido que aborda el texto es el de la masculinidad como estereotipo —y por lo tanto, como antítesis, también la feminidad—. En palabras del autor, la consecuencia de la argumentación dialéctico-romántica será la creación de los llamados estereotipos de género, provenientes de una definición cultural sustentada en una diferenciación biológica de los sexos. Así, la tipificación de lo masculino —o lo femenino— supondría rechazar cualquier desviación del estereotipo en el espacio de vida común (pp. 66 y ss.). Frente a esto, la tradición retórica propondrá una relación contingente; más que de identidades hablará de subjetividades, formadas a través de las interacciones individuales entre lo “biológico, lo social y lo psicológico”⁴. Por lo tanto, mientras que un modelo de vida compartida conlleva una exclusión de quién no aspira a ese ideal romántico, el otro reconocerá a los

3. Fundamentalmente, que una identidad es a *algo* que “une” a unos individuos, pero que también los “diferencia” de otros, y por lo tanto, *ese algo* está en tensión entre lo individual —la definición personal— y lo colectivo —la definición grupal—; además, que esa tensión individual-colectiva, se transforma en el espacio político en una tensión público-privada. Para ahondar más en la cuestión, puede consultarse también Fdez.-Llebrez (2012b).

4. El autor toma esta propuesta de Jeffrey Weeks (2002).

seres humanos en sus realidades y abogaría por llegar a un ideal de vida construida con el diálogo de esas distintas realidades, según la interpretación del autor.

Y de nuevo, la contraposición entre la dialéctica y la retórica subyacerá en los intentos de algunas filosofías “post” en superar las propuestas teóricas de la democracia moderna hablando acerca de la ciudadanía. Por un lado, uno de los intentos de superación que se aborda en la obra, es el que viene de la mano de los postestructuralismos, destacándose en el texto las aportaciones de Negri o Maffesoli, entre otros. Según el análisis del trasfondo de su argumentación, en el intento de llegar a nueva forma de teorizar sobre la convivencia democrática que se aleje de la visión que sustentó la idea liberal —o moderna—, estos autores habrían acabado también en un determinismo finalista. Sus propuestas de superación de esta desde las nociones de individuo o pueblo encierran también precisamente algo a lo que aspirar o conseguir —es decir, quedarían también atrapadas en el discernir dialéctico de la modernidad, a juicio del autor—. Y algo parecido se expone en la obra que ocurrirá con la tentativa del neopragmatismo norteamericano, postulado en este caso a través del pensamiento de Richard Rorty y en contraste con las propuestas de George Santayana (pp. 105 y ss.). El primero, sin llegar a caer en el determinismo romántico, no habría sido capaz de resolver ese debate entre razón y tragedia humana, entendiéndolo el texto que queda desplazado en su idea de ciudadanía dentro de la comunidad liberal. Mientras tanto, el segundo, abrazaría esa dualidad retórica de razón y contingencia para hablar de ciudadanía como algo esperanzador y por construir colectivamente, no imponiendo ningún modelo unívoco al que aspirar para profundizar en la idea de democracia. En cualquier caso, se pone de nuevo en valor por el autor la capacidad de la tradición retórica para conformar una serie de ideas capaces de encontrar salidas más humanas o que se anclen mejor en la realidad de las personas para sustentar la convivencia democrática.

A partir de ese punto, y con la amplitud de miras que supone el razonar retórico, la obra se adentra en el examen de la democracia en Andalucía. Una evaluación que parte desde el punto de vista del humanismo cívico, y que, por lo tanto, implica que la democracia deseada se relacione con una noción de ciudadanía activa. Esta forma de entender la pertenencia a una comunidad sociopolítica, no se reduce al mundo de los derechos sino que además tiene una vocación pública o colectiva, tal y como defiende el autor. Por lo tanto, sin rechazar necesariamente la idea de democracia liberal, se considera que esta es continuamente mejorable a través de la participación o la implicación sociopolítica. Esto lleva a retomar la noción de participación cívica ya expresada en esta reseña como expresión de ese tipo de ciudadanía. El modo para acercarse a esa realidad participativa será a través de la noción de capital social entendido en un sentido clásico⁵, tanto en su vertiente sobre la confianza social como en las diferentes expresiones de este en torno a las redes sociales; si bien es cierto, que con ciertas acotaciones derivadas desde las propuestas

5. La versión “clásica” de este concepto se asocia a Robert Putnam (2003), aunque otros autores también han reflexionado sobre sus diferentes vertientes. Dichas aportaciones entremezclan, en términos generales, dos caras en una misma realidad: la *confianza social* de la ciudadanía y las *redes sociales* en las que puede expresarse esta.

del razonar retórico. Por lo tanto, habría dos vectores donde examinar esa interrelación individual-colectiva —o si se quiere, privado-pública—: el grado de civismo existente en el pensamiento y percepciones sobre lo público —esto es, las expresiones al respecto en la cultura política—, y el grado de civismo existente en las relaciones sociales donde se puede expresar este —esto es, la participación social o sociopolítica entendida dentro de una serie de organizaciones determinadas— (pp. 150 y ss.). Estos serán los dos grandes segmentos de análisis para el caso andaluz.

Los datos que presenta el autor respecto del grado de civismo mostrado por la población andaluza (pp. 163 y ss.), se circunscriben a varias fuentes, aunque fundamentalmente remiten a un estudio específico realizado a tal efecto⁶. Los análisis vienen a ratificar las conclusiones que sobre estas cuestiones han sido afirmadas para el conjunto español⁷ o las que se han sugerido concretamente para el caso andaluz⁸. Así, la mayoría de la población andaluza —con rasgos compartidos, aunque con matices, para el conjunto español— sería favorable a la presencia de unas instituciones públicas fuertes. No obstante, su aprobación de las mismas no es demasiado alta considerando los poderes públicos “genuinamente democráticos” —gobiernos, parlamentos, partidos políticos...—. Con todo, no se visualiza una deslegitimación mayoritaria de la democracia como modelo de gobierno. Ello se sustentaría, según se expone en la obra y también en los análisis precedentes, en que la confianza social en Andalucía es preferentemente particularizada —localista, familista o religiosa—, o que en términos de cultura política, se pueda justificar el encaje andaluz en un modelo súbdito-participante. Aunque minoritarias, la confianza social generalizada y la vocación de mejora del espacio público sí que estarían en conexión con una mayor participación en entidades o movimientos colectivos. Sin embargo, la tasa participativa en términos sociales —sin discriminar entre todo el abanico de posibilidades— sería inferior al conjunto español y europeo, como referentes a tener en cuenta. Por lo tanto, los bajos índices de estos aspectos denotarían un primer rasgo de debilidad, a juicio del autor, de la calidad democrática. Profundizando después en el aspecto de la articulación ciudadana se observa que tanto la escasa tasa de pertenencia al tipo de entes que tendrían vocación cívica, como toda la problemática asociada a la estructuración de estos, denotan más carencias de esa implicación ciudadana proactiva necesaria para una democracia de calidad en Andalucía⁹ (pp. 186 y ss.). Tampoco la evolución de la situación de estas entidades desde

6. *Encuesta sobre la Calidad de la Democracia*, 2007, realizada por el Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía (IESA) y el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

7. Véase, como uno de los ejemplos más significativos, el trabajo de Montero *et al.* (2006).

8. Destacan de la misma forma, entre otros, los trabajos de Navarro y Pérez-Yruela (2002) o de Andrés (2005).

9. En el aspecto de la articulación la obra detalla diferentes dificultades. Por un lado, para poder ofrecer un mapa certero del asociacionismo o voluntariado capaz de generar una verdadera participación cívica. En un momento dado, se llega a cifrar en el entorno del 30% de toda la amalgama de organizaciones existentes. Por el otro, aun con ese dato en la mano, existirían ciertas deficiencias en cuanto a la propia articulación de esa acción organizada: limitaciones en la financiación y otras carencias de estructuración; pervivencia de diferentes lógicas motivacionales que subyacerían en la presencia de las personas implicadas en estas; o incapacidad de intermediación para la generación de bienes públicos en el ámbito institucional.

los noventa hasta que se realiza el estudio invita a pensar concluyentemente que la situación esté mejorando. Por todo ello, la dimensión organizativa de esa acción social y colectiva incidiría también en la idea de una limitada articulación cívica de la población andaluza.

La conclusión a la que llega el autor redunda en dos frentes. Por un lado, la radiografía realizada en la obra apuntaría a una serie de déficits en la participación social de la ciudadanía que posibilitara generar una verdadera participación cívica en términos democráticos. Pero por el otro, sí existen algunos espacios, aún minoritarios, donde es factible pensar que se está llevando a cabo la misma. La duda que se plantea el autor finalmente es si únicamente con esos espacios se pueden dar las condiciones suficientes para mejorar la democracia andaluza mediante la ampliación de las fronteras de esa participación en términos cívicos. Una duda que, por otra parte, es compartida en otras aportaciones recientes para el contexto español¹⁰. No obstante, en la propia introducción del texto, se hallan pistas de por dónde podría comenzar la respuesta a ese y otros entresijos. El propio autor reconoce, no como limitación de su trabajo sino como contextualización del mismo, que la obra tiene que acotarse temporalmente para poder ser entendida. No se puede obviar en ese sentido que las reflexiones que se hacen a lo largo de todo el libro están referidas a un contexto de preemergencia de todos los movimientos sociales que genéricamente se pueden englobar como 15M. La pregunta razonable que se le podría hacer al autor es: ¿puede ser ese movimiento, o en general, los distintos movimientos sociales cristalizados al calor de esas manifestaciones y expresiones sociales, lo que ayude a expandir un “germen cívico” para una democracia de más calidad tanto en España como en Andalucía? O en otras palabras, ¿hay un antes y un después del 15M en la participación cívica española y andaluza? Sería muy recomendable que el propio autor propusiera un nuevo viaje, con nuevos hilos conductores y nuevos mapas ilustrativos, en torno a estos y otros interrogantes.

Referencias

- Andréu, J. (coord.). 2005. *Desde la esquina de Europa. Análisis comparado del capital social en Andalucía, España y Europa*. Sevilla: Fundación Pública Centro de Estudios Andaluces y Biblioteca Nueva.
- Fernández-Llebrez, F. 2012a. *Retórica democrática, identidades y ciudadanía. Asociacionismo y calidad de la democracia en Andalucía*. Granada: Universidad de Granada.
- Fernández-Llebrez, F. 2012b. “Malestares de género: identidad e inclusión democrática”, *Foro Interno* 12: 29-59.
- Font, J. et al. 2012. *¿Democracia sigilosa en España? Preferencias de la ciudadanía española sobre las fórmulas de decisión política y sus factores explicativos*. Colección Opiniones y Actitudes. Madrid: CIS.

10. Los trabajos de Vázquez (2010), Font *et al.* (2012) o Robles y Vargas-Machuca (2012) se adentran en algunos de los derroteros aquí expresados, y en concreto, contienen referencias expresas para el caso español.

- Montero, J. R., Font, J., Torcal, M. 2006. *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*. Madrid: CIS.
- Navarro, C., Pérez-Yruela, M. 2002. “Cultura política en Andalucía”, en Moyano, E. y Pérez-Yruela, M. (coord.), *La Sociedad Andaluza 2000*. Córdoba: IESA, pp. 107-123.
- Putnam, R. (ed.). 2003. *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*. Barcelona: Galaxia Gutemberg.
- Robles, A., Vargas-Machuca, R. (eds.). 2012. *La buena democracia. Claves de su calidad*. Granada: Universidad de Granada.
- Vázquez, R. 2010. *Compromiso cívico y democracia. Los efectos democráticos del asociacionismo sociopolítico en España*. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces.
- Weeks, J. 2002. “¿Héroes caídos? Todo sobre los hombres”, en Coplans, J. et al. (ed.), *Héroes caídos. Masculinidad y representación*. Valencia: Espai D’Art Contemporani de Castelló.
- Wolin, S. 1974. *Política y perspectiva*. Buenos Aires: Amorrortu.

Lorenzo Gabrielli

Fronteras en movimiento. Migraciones hacia la Unión Europea en el contexto mediterráneo

Ricard Zapata-Barrero y Xavier Ferrer-Gallardo (eds.). *Barcelona: Edicions Bellaterra, 2012, 345 pp.*

Ricard Zapata-Barrero, profesor de Ciencia Política en la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona y director del GRITIM (Grup de recerca interdisciplinari en Immigració) de la misma universidad, y Xavier Ferrer-Gallardo, investigador en el Nijmegen Centre for Border Research, en la Radboud Universiteit de Nijmegen en Holanda, editan un libro indispensable sobre uno de los elementos más relevantes de los debates contemporáneos en la ciencia política: las fronteras. Este volumen representa una etapa ulterior en la continuación de las respectivas investigaciones sobre la frontera y su significación, llevadas a cabo por estos autores durante los últimos años (Zapata-Barrero, 2010; Xavier-Gallardo, 2011).

En su prólogo, “Las fronteras en la época de la movilidad”, los dos editores introducen un marco teórico basado en la relación sistémica entre “contexto”, “concepto” y “política” con el que trabajan la mayoría de los autores que contribuyen a este libro. Haciendo hincapié en el principal cambio conceptual que se ha producido en el campo de los “*border studies*”, los estudios sobre fronteras, los autores enfocan las fronteras de manera dinámica. En sus palabras, las fronteras estatales son analizadas “como instituciones complejas que (des)conectan espacios sociales —no solo en términos administrativos, sino también en términos culturales, económicos, funcionales, simbólicos, identitarios, emocionales—”. De tal manera, las fronteras, de entes estáticos, simples líneas trazadas en las cartografías, pasan a ser consideradas como un proceso, como una realidad construida socialmente y en permanente movimiento. Esta visión dinámica y compleja de las fronteras, que incluye su evolución política, discursiva y conceptual, constituye uno de los elementos más remarquables de esta obra.

Otro aspecto a subrayar es el hecho de que se analiza la frontera mediterránea de manera amplia, profunda y completa, estableciendo así un paralelo con los trabajos realizados en Norteamérica sobre los procesos de fronterización y refterización de la frontera entre México y Estados Unidos (Andreas y Biersteker, 2003; Andreas, 2009). Los autores, al considerar el control estatal de las fronteras hacia los movimientos de personas como un elemento fundamental del fenómeno migratorio, profundizan en una línea ya introducida anteriormente por el trabajo de Peter Kivisto y Thomas Faist (Kivisto y Faist, 2010).

La obra en cuestión se concentra en la “cambiante constelación de prácticas y políticas de gestión fronteriza y migratoria de la UE”. En particular, los autores enfocan la dimensión mediterránea de la frontera europea como un “banco de prueba” —según lo subrayan varias de las contribuciones de este volumen— donde los miembros de la Unión Europea experimentan e implementan distintas fases del proyecto de fronterización europea. Este ejercicio sobre las fronteras en movimiento en el espacio mediterráneo enriquece una literatura que hasta la fecha se había volcado generalmente en las fronteras europeas *tout-court* (Anderson y Bort, 1998; Zielonka, 2002; Groenendijk *et al.*, 2003; Brunet-Jailly, 2007). La relevancia de esta obra es todavía mayor para el panorama científico hispanohablante, considerando la escasez de reflexiones profundas sobre las fronteras mediterráneas publicadas en castellano.

El volumen se estructura en tres partes. En la primera parte se estudia la dimensión conceptual de las fronteras a través de varias contribuciones que analizan la agenda, los enfoques conceptuales y los fundamentos teóricos de la dinámica fronteriza y de la inmigración en el espacio mediterráneo. A este propósito, Ricard Zapata-Barrero define la “frontera” como concepto y como enfoque, sentando las bases para el desarrollo de una teoría política de la “frontera”. Además, en su contribución, la frontera es considerada también como una verdadera categoría política con tres propiedades: es una institución política primaria, un proceso y una noción funcional. Asimismo, el autor analiza de manera extensa el creciente debate en la teoría política sobre la libertad de movimiento y el control de fronteras. En su contribución, Sarah Wolf contrasta la dimensión política de la gestión integrada de las fronteras de la UE, después del Tratado de Lisboa, con la dimensión de las prácticas, subrayando además de manera clara su discrepancia. Al mismo tiempo, la autora anota cómo la gestión europea de las fronteras, de los flujos migratorios y del asilo, reposa sobre la implicación de terceros países. Para cerrar esta primera parte con una mirada al nivel más geográfico y espacial de la frontera contemporánea en el Mediterráneo, Xavier Ferrer-Gallardo y Olivier Thomas Kramsch se inspiran en la mirada del cartógrafo Al-Idrissi para introducir el concepto de “archipiélago-frente Mediterráneo”. Los autores lo definen como una dialéctica de fractura, ensamblaje y movimiento en el contorno meridional de la UE. En particular, Ferrer-Gallardo y Kramsch apuntan cómo la Política Europea de Vecindad, nacida con el objetivo de crear una continuidad territorial entre las dos riberas del Mediterráneo, contribuye a fracturar todavía más el imaginario espacial de la región, debido a que la cooperación en el marco de este mecanismo se centró prioritariamente en la securización fronteriza.

La segunda parte del libro define la dimensión normativa de la frontera mediterránea de la UE, centrándose especialmente en la relación entre políticas y fronteras y analizando los valores y principios, los argumentos y fundamentos del debate académico sobre las interacciones entre fronteras, movimiento de personas y controles de los flujos migratorios. Apuntando al contexto institucional de las estrategias políticas de gestión de las migraciones, Xavier Aragall, Marta Muixí y Marta Burgos contrastan precisamente la escasa eficacia de la Asociación Euromediterránea con el notable desarrollo de políticas estatales en ambas orillas, así como en diferentes ámbitos políticos, como los asuntos exteriores, la cooperación al desarrollo y los programas de control de fronteras. Frente a las tensiones que emergen entre la justicia global y la externalización de las políticas migratorias, Jonathan Zaragoza estudia el caso español como un ejemplo paradigmático. Considerando la ausencia de propuestas normativas para esta estrategia, especialmente desde la perspectiva de la justicia global, el autor considera las consecuencias empíricas de la externalización en relación con el control de fronteras, los derechos de los migrantes y los estados emisores para rellenar este vacío. Aportando una mirada más centrada en el transnacionalismo y sus efectos sobre unas fronteras cada vez más móviles, Elena Sánchez-Montijano resalta la aparición en los países de acogida de nuevos agentes, públicos y privados que intervienen en las acciones transnacionales de los migrantes. En particular la autora se centra en el papel de los agentes que, “desde arriba”, participan en las actividades que los propios migrantes realizan “desde abajo”, y en las consecuentes transformaciones que estos actores provocan en los patrones de conducta de las actividades transnacionales.

La tercera parte de la obra se centra en la dimensión institucional de la gestión fronteriza (instrumentos jurídicos, administrativos y políticos) que se manifiesta tanto en las prácticas y los actores implicados, como en los discursos políticos y sociales. Las diferentes contribuciones presentes en esta tercera parte investigan acerca de las interacciones entre las nuevas prácticas de gestión de fronteras y las eventuales redefiniciones de la política migratoria en el espacio mediterráneo. En un marco comparativo, Francina Esteve García analiza cómo los acuerdos en materia de readmisión y de facilitación de visados, suscritos entre la UE y los terceros países de la zona, producen una “flexibilización” de las fronteras externas. En particular, la autora considera la estrategia europea perseguida en los Balcanes, antes, y en la Europa oriental, posteriormente, cuestionando la posibilidad de desarrollar una estrategia análoga en los países del sur del Mediterráneo. Ruth Ferrero-Turrión y Ana María López Sala, abordan el tema de las fronteras y la seguridad en el Mediterráneo, centrándose en los vínculos entre la cuestión migratoria y las agendas de seguridad interior y exterior. Las autoras subrayan cómo las acciones del Estado en este ámbito, igualmente que su interés para alcanzar los objetivos, tienen que superar el concepto tradicional y unívoco de seguridad, para englobar los elementos de la seguridad humana, cooperativa, interna y nacional. En la misma línea, Mariona Illamola Dausà analiza especialmente las tensiones existentes entre una perspectiva enfocada en la seguridad y otra centrada en la libertad, centrándose en el caso del acuerdo de Schengen. Recorriendo la evolución de este acuerdo, desde sus comienzos hasta el conflicto fronterizo franco-italiano de 2011, la

autora realiza un balance y se cuestiona si este puede considerarse plenamente positivo. Tomando como punto de partida la acción europea en materia migratoria después de la primavera árabe y su impacto en las fronteras exteriores de la UE, Gema Pinyol considera si la respuesta europea representa una oportunidad perdida para reformular sobre bases más compartidas y sólidas la cooperación migratoria en el escenario euroafricano de migraciones. En la última contribución, Ruth Bermejo Casado examina la aparición de una nueva idea de “gestión” de las migraciones que sustituye progresivamente las retóricas de control. Considera la autora, específicamente, el modelo de “agencia” como institución encargada del control de los flujos migratorios, abordando no solo sus ventajas e inconvenientes en función de su eficacia, sino también de sus implicaciones en materia de estrategia política.

Este libro constituye un estudio amplio y exhaustivo sobre la definición, las implicaciones y las evoluciones contemporáneas de las fronteras en el espacio mediterráneo. Proporciona claves de lectura indispensables para pensar la política contemporánea de fronteras tanto a nivel teórico como empírico. Esta obra será de interés para todos los estudiantes y académicos que quieran comprender la política de inmigración europea y su dimensión exterior en un escenario que, particularmente después de la primavera árabe, ha visto crecer su relevancia para la definición y la gestión de la frontera exterior de la UE, tanto a nivel político como simbólico.

Referencias

- Anderson, M., Bort, Eberhard (eds.). 1998. *The frontiers of Europe*. London, Washington [D.C.]: Pinter.
- Andreas, P. 2009. *Border games: Policing the U.S.-Mexico Divide*. Ithaca: Cornell University Press.
- Andreas, P., Biersteker, T. J. (eds.). 2003. *The rebordering of North America: Integration and exclusion in a new security context*. New York: Routledge.
- Brunet-Jailly, E. (ed.). 2007. *Comparing border security in North America and Europe*. Ottawa: University of Ottawa Press.
- Ferrer-Gallardo, X. 2011. “Territorial (dis)continuity dynamics between Ceuta and Morocco: Conflictual fortification vis-à-vis cooperative interaction at the EU border in Africa”, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 102 (1): 24-38.
- Kivisto, P. J., Faist, T. (eds.). 2010. *Beyond a Border: The causes and consequences of contemporary immigration*. Thousand Oaks: Pine Forge Press.
- Groenendijk, K., Guild, E. y Minderhoud, Paul (eds.). 2003. *In search of Europe’s borders*. The Hague: Kluwer.
- Zapata-Barrero, R. (ed.). *Shaping the normative contours of the European Union: A migration-border framework*. Barcelona: Fundació Cidob.
- Zielonka, J. (ed.). 2002. *Europe unbound: Enlarging and reshaping the boundaries of the European Union*. London-New York: Routledge.

Silvia López

Intersecciones: cuerpos y sexualidades en la encrucijada

Raquel (Lucas) Platero (ed.). Barcelona: Bellaterra, 2012, 327 pp.

La lectura detenida de *Intersecciones* deja una sensación de extrañeza placentera: un texto en castellano que aborda en profundidad el concepto de *interseccionalidad*, todavía una *rara avis* en textos politológicos y una *quasi* recién llegada a los estudios de género y feministas desarrollados en España. Esta herramienta analítica se aplica al estudio de las sexualidades no normativas con el fin de explicar cómo la experiencia de las personas está demarcada por repartos desiguales de poder en base a la participación de fracturas como el género, el estatus socioeconómico, el estatus de migrante, la diversidad funcional o la etnia.

Este libro contribuye de manera innovadora en nuestro país a la literatura en materia de interseccionalidad en —al menos— cuatro facetas. *En primer lugar*, la brillante Introducción al texto proporciona una disección y evolución del concepto mismo. Platero define *interseccionalidad* como la herramienta analítica que nos permite estudiar “cómo diferentes fuentes estructurales de desigualdad mantienen relaciones recíprocas” (2012: 26). Bien puede entenderse que la *interseccionalidad* es un nuevo concepto para describir una vieja cuestión en la teorización de la relación entre diferentes formas de desigualdad social (Walby, 2007: 450). Ya Emma Goldman relata en sus memorias cómo la necesidad de la revolución en pos de la emancipación obrera estaba íntimamente enlazada con la emancipación de las mujeres, dado que la experiencia de las mujeres obreras y las estructuras conformadoras de la sociedad de clases no podían encararse como independientes (citado en Hancock, 2007: 63). Ahora bien, será a partir de los años ochenta en el contexto del feminismo estadounidense cuando se sistematice la necesidad de entender cómo los

factores de opresión actúan de manera simultánea y así la opresión de género, raza o clase social no pueden abordarse de manera aislada. Este libro rastrea la evolución teórica del concepto *interseccionalidad* poniéndolo en relación con los debates en torno a las políticas identitarias y a los repartos sociales e institucionales de poder. Repasa la aportación de clásicas en esta materia como Patricia Hill Collins, Leslie McCall o Ange Marie Hancock.

En segundo lugar, la obra explora la necesidad de cuestionar las categorías del debate político (mujer, migrante, gay) y los repartos de poder que estas conllevan. En efecto, el concepto *interseccionalidad* se relaciona también con el cuestionamiento del sentido de las categorías dominantes del debate político y, por tanto, de los espacios de marginación y privilegio que estas generan. Este aspecto es especialmente interesante en el campo de análisis de las políticas públicas pues nos permite reflexionar sobre qué espacios de poder/visibilidad y de marginación/ocultación existen, por ejemplo, en nuestras políticas de igualdad cuando encontramos una categoría *mujer* que no debate sobre las necesidades específicas de las migrantes indocumentadas (López Rodríguez, 2011). O qué implica la categoría *familia* en las políticas sociales si no se debaten las necesidades y experiencias específicas de las familias monoparentales o de las familias LGTB¹. Las categorías políticas constituyen *locus* de negociación del sentido y, como tal, de distribución de poder (Bacchi, 1996; 2009). Así pues, la *interseccionalidad* nos permite poner en diálogo los procesos de subjetivación y de distribución de poder que parten de la conformación de categorías en la discursividad sociopolítica. En relación con los repartos de poder, *tercera aportación*, es especialmente útil para explorar los procesos de marginación secundaria que pueden ser ejercidos por los miembros más privilegiados de los grupos marginalizados (Cohen, 1999: 70). Es decir, el interés se sitúa en explorar los repartos de poder y privilegio que tiene lugar entre las propias mujeres, dentro de la comunidad gitana, entre los hombres gays, entre las personas presas. En cada uno de estos grupos actúan también factores de opresión y pautas de privilegio que condicionan las experiencias de sus miembros.

Finalmente, cabe mencionar el atractivo que supone para el análisis de políticas públicas la exploración del tratamiento o ausencia de la interacción de factores de opresión en sociedades cada vez más complejas en términos de género, etnia, diversidad funcional o estatus socioeconómico. En la legislación europea se ha constatado el escaso uso de la estrategia interseccional (Verloo, 2006). Asimismo, Platero sostiene en la Introducción que en España ha tendido a predominar una perspectiva monofocal (tratamiento de un solo factor de discriminación) o una visión meramente aditiva (que no debate la experiencia compleja de la discriminación múltiple). No obstante, no pueden obviarse políticas que trataron de explorar y debatir las consecuencias socioeconómicas y vivenciales que tienen lugar cuando interactúan factores como el género y la diversidad funcional (por ejemplo, I Plan de Acción Integral para las Mujeres con Discapacidad en Andalucía [2008-2013]), o el género y el medio rural (Plan para favorecer la Igualdad entre Mujeres y Hombres en el Medio Rural [007-2010]).

1. Acrónimo para lesbianas, gays, transexuales y bisexuales.

Intersecciones se divide en dos partes. En una primera parte, Platero y Sáez nos regalan las magníficas traducciones de dos obras clásicas en materia de interseccionalidad. De un lado, *Un manifiesto feminista negro* (1977), del Combahee River Collective, donde las autoras analizan cómo las opresiones que se derivan de la raza, el sexo, la orientación sexual y la clase social están interrelacionadas y constituyen, por tanto, fuentes de opresión simultánea que condicionan las vivencias de las mujeres que están atravesadas por esos factores de opresión. Denuncian, a su vez, la invisibilización a la que se ven sometidas en tanto que mujeres en el movimiento antirracista (que persigue principalmente la emancipación de los hombres) y en tanto que mujeres negras en el movimiento feminista (que persigue principalmente la emancipación la mujer blanca). El texto nos presenta además los desafíos que supuso la organización de un movimiento de mujeres que comienza siendo un grupo de apoyo mutuo para convertirse después en un movimiento político preocupado en abordar las consecuencias de un conjunto de opresiones que eran abordadas previamente de manera aislada. De otro lado, disfrutamos de un clásico contemporáneo: *Cartografiando los márgenes* (1991), de Kimberlé Williams Crenshaw. Este texto proporciona un análisis sistematizado de la interseccionalidad como herramienta analítica facilitando dos conceptos centrales: la *interseccionalidad estructural*, que entiende que la raza o el género son estructuras de poder interrelacionadas que condicionan la vivencia de las mujeres; y la *interseccionalidad política*, que aborda el potencial conflicto entre agendas políticas que pueden colisionar (por ejemplo, la emancipación como mujeres y la salvaguarda de valores de la comunidad negra). Crenshaw aborda cómo las dimensiones de raza y género constituyen una posición específica y unas vivencias diferenciales para las mujeres de color que sufren violencia en su hogar o violación. El estudio de estos dos textos clásicos debería ser lectura obligada no solo para personas interesadas en estudios de género y feministas sino para politólogos interesados en el análisis del poder: de un lado, la circulación del poder en el interior de los movimientos sociales y, de otro, de los repartos de poder que se derivan de la distribución de recursos públicos en cualquier área de las políticas sociales.

En la segunda parte encontramos seis capítulos donde diferentes autores y autoras exploran las sexualidades no normativas desde la mirada interseccional, facilitando herramientas conceptuales y material empírico donde se subraya la faceta experiencial de personas atravesadas por diferentes fuentes estructurales de desigualdad. En el capítulo de Paco Guzmán y Raquel (Lucas) Platero se analiza la experiencia de las personas con diversidad funcional y sexualidades no heteronormativas, que sirve como plataforma para el debate sobre el cuerpo como fuente de identidad y como *locus* de regulación y vigilancia institucional en relación al sistema productivo que se quiere perpetuar. El texto de Javier Sáez muestra cómo las políticas para prevenir el SIDA tuvieron desafíos específicos en su implementación en los hombres homosexuales pertenecientes a la subcultura oso (*bear*), donde la edad o la clase social configuran maneras diferenciales de entender la masculinidad y el cuerpo. David Berná estudia las experiencias de gitanos gays en España, analizando la configuración de una subjetividad marcada por el género, la raza y la clase social.

Gerard Coll-Planas contrapone a nivel teórico la interseccionalidad y la lógica aditiva, para estudiar después cómo la opresión de género y de migrante se encarna en la experiencia de un joven gay preso. El capítulo de Virginia Villaplana explora la experiencia de tres personas presas autodefinidas como trasgénero u homosexuales y vehicula la expresión de su subjetividad a través de la expresión artística. El libro se cierra con un atractivo texto de Cécile Stehrenberger sobre la ruptura de los roles de género impuestos en la dictadura franquista por parte de las mujeres que participaban en los Coros y Danzas de la Sección Femenina en Guinea Ecuatorial. A estos capítulos se suman dos textos más: la entrevista-diálogo entre Eva Herrero, Raquel (Lucas) Platero y David Berná sobre la situación de las personas LGTB en Centros de Internamiento de Extranjeros. Y la deliciosa conversación entre Platero y Carmen Romero (a la par prologuista de la obra) sobre la construcción de la masculinidad y la feminidad, y sus consiguientes paradojas identitarias, que sirve como excusa para repasar la teoría feminista contemporánea relacionada con el psicoanálisis, la identidad, la sexualidad, el cuerpo y el deseo.

En síntesis, esta sugerente obra supone una lectura imprescindible para quienes sientan interés por los debates en torno a la relación entre poder, subjetividad y acceso a recursos; los estudios de género y feministas; los nuevos movimientos sociales y, en general, por una perspectiva politológica ligada a enfoques postestructurales.

Referencias

- Bacchi, C. L. 2009. *Analyzing policy. What's the problem represented to be*. French Forest, NSW: Pearson.
- 1996. *The Politics of Affirmative Action: "Women", Equality and Category Politics*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Cohen, C. 1999. *The boundaries of blackness. AIDS and the breakdown of black politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hancock, A. M. 2007. "When multiplication doesn't equal quick addition: Examining intersectionality as a research paradigm", *Perspectives on Politics* 5 (1): 63-79.
- López Rodríguez, S. 2011. "¿Cuáles son los marcos interpretativos de la violencia de género en España? Un análisis constructivista", *Revista Española de Ciencia Política* 25: 11-30.
- Verloo, M. 2006. "Multiple inequalities, intersectionality and the European Union", *European Journal of Women's Studies* 3: 211-229.
- Walby, S. 2007. "Complexity theory, systems theory and multiple intersecting social inequalities", *Philosophy of the Social Sciences* 449-470, 22.

Ildefonso Marqués

La crisis de la socialdemocracia, ¿qué crisis?

Ignacio Urquizu. Madrid: La Catarata, 2012, 158 pp.

Desde la transición democrática, España ha contado con importantes teóricos y científicos sociales que, más allá de profundizar en determinadas áreas de investigación, han ahondado en el papel que debía cumplir el socialismo y la socialdemocracia en las sociedades contemporáneas. Ignacio Urquizu es un sociólogo especializado en sociología política que ha estudiado las elecciones españolas y las relaciones entre sociedad y economía además de otras temáticas. No obstante, siguiendo la estela de otros investigadores como Elías Díaz, Ludolfo Paramio y José María Maravall, también ha analizado el rol actual de la socialdemocracia.

En su libro *La crisis de la socialdemocracia, ¿qué crisis?* Urquizu trata de responder a la problemática surgida en torno a la sempiterna crisis de los partidos socialdemócratas. Para ello, estudia los programas electorales de más de 30 partidos durante 70 años. La fuente que emplea el autor es la base de datos del *Manifesto Project* que, como se sabe, mide las preferencias políticas de los partidos políticos desde 1945 hasta la actualidad a lo largo de las más dispares geografías. Hay que tener en cuenta que este libro se sitúa en un punto equidistante entre el ensayo de divulgación y el artículo científico. De él puede decirse que puede ser leído por un público amplio. Ahora bien, esto no obsta para que sea una labor de potente sociología empírica. No obstante, se relegan las técnicas de análisis estadístico más complicadas al anexo en aras de una mayor sencillez en su lectura. Del mismo modo, las notas se ubican al final de cada capítulo. De hecho, podría decirse que este libro viene a sumarse al debate público con las armas de la ciencia social informada. En este sentido, dado el exceso de argumentos sin contraste empírico que, en ocasiones, se instala en la discusión pública, este es un libro necesario.

Su conclusión es clara: la socialdemocracia no está en crisis o, mejor dicho, no lo está en mayor medida que otros periodos de su historia. No obstante, un peligroso nubarrón puede sacudirla y, con ella, llevarse a la misma democracia. La línea central de este libro es *grosso modo* la siguiente: la desconfianza respecto a las instituciones representativas de la democracia ha sido de tal envergadura e intensidad que hemos acabado cediéndole cada vez mayor parte de nuestra soberanía a una serie de técnicos que están decidiendo por nosotros. Las instituciones *contra-mayoritarias*, como el Banco Central Europeo, han proliferado tanto, que los ciudadanos tienen cada vez menos que decir con su voto. En este contexto, a medida que hemos ido perdiendo soberanía, y cediéndola a este tipo de instituciones, la socialdemocracia, que sustentaba su política económica sobre principios *neokeynesianos* y en la existencia de un elevado gasto público en momentos de recesión económica, ha visto reducido su radio de actuación. La salida de la socialdemocracia y, por ende, de la democracia reside, entonces, en un retorno a la confianza en el pueblo y a su capacidad de autogobierno. A una renovada capacidad en la democracia como mecanismo para resolver los problemas. Estas ideas están muy cercanas a los argumentos defendidos por otro científico social español, Ignacio Sánchez-Cuenca, que señala que “el principio de autogobierno [...] constituye una base sólida desde la que rechazar las limitaciones que imponen las instituciones contra-mayoritarias (Sánchez-Cuenca, 2010: 193).

Este libro se divide en cuatro secciones. La primera es una introducción y la segunda es un análisis sobre la historia de la socialdemocracia. Se advierte que la socialdemocracia siempre se ha hallado en crisis debido a la constante evaluación crítica que hace de sí misma. Desde sus mismos orígenes ya los partidos socialdemócratas fueron acusados por una fracción de dentro de ellos de traición para con la clase obrera. En este capítulo, Urquiza sintetiza los instrumentos y logros históricos de la socialdemocracia de una forma especialmente brillante. Cabe resaltar la fase de renovación que han de sufrir los partidos socialdemócratas en la década de los setenta, tras las dos crisis del petróleo. Es bien sabido que a partir de esta fecha, las socialdemocracias europeas empezaron a considerar que, entre sus finalidades, se hallaba la modernización de su oferta económica. Si bien durante *Le Trente Glorieuses* (1945-1973) su principal cometido había consistido en el reparto del crecimiento económico, tras un periodo largo de estanflación, sus presupuestos empezaron a ir encaminados tanto a la creación de riqueza como a su reparto. Como es obvio, esto trajo ineludiblemente la toma de una serie de elecciones que los socialdemócratas no se habían planteado con anterioridad. Según Iversen, la izquierda tuvo que elegir, entonces, entre un número creciente de desempleados pero con una alta igualdad social o, viceversa, aumentar la desigualdades a cambio de aumentar el porcentaje de personas que trabajan.

A partir de esta fecha, algunos de sus defensores han considerado que el socialismo se ha transfigurado hasta tal punto que no se reconoce a sí mismo y reclaman una vuelta a sus orígenes. Sus esencias no serían otras que la erradicación gradual del sistema capitalista. Hay que recordar que nuestro país no escapó a este debate. Tras la transición democrática, en el periodo denominado como “el desencanto”, la socialdemocracia española fue criticada por haber abandonado sus ideales de autogestión, de nacionalización y de haber

abandonado sus raíces marxistas. Para acceder al poder se plegó, según algunos, ante el imperialismo y ante la democracia burguesa adoptando posturas tecnocráticas. Esta es la tesis defendida por Juan Antonio Andrade en su análisis del PSOE y el PCE durante la transición democrática. Algo similar se le atribuye al mismo partido comunista cuando abandonó el leninismo al objeto del mantenimiento del consenso democrático y la gobernabilidad. Así, Andrade escribe que “en el nuevo discurso de la “modernización” del PSOE buena parte de los problemas del país dejaron de expresarse en términos de intereses sociales contrapuestos que exigían una toma de partido para ser concebidos como problemas resolubles en virtud de la pericia técnica” (Andrade, 2012: 408).

El capítulo tres del libro trata de la política económica de la socialdemocracia. Aquí, se señala que mientras que las políticas de oferta económica de la socialdemocracia han ido encaminadas a la mejora de la productividad (invirtiendo en capital humano y físico), en el caso de los gobiernos conservadores, estos han preferido dejar a la empresa privada el encargo de aumentar la inversión y, para ello, se han reducido los servicios públicos.

El capítulo cuarto versa sobre el estado del bienestar. En este capítulo se demuestra que los partidos socialdemócratas no cambian sus programas atendiendo a las transformaciones acaecidas en el campo político sino en el económico. Suelen pedir más protección para los ciudadanos ante un aumento de la desigualdad y frente a un mayor incremento en la apertura económica de sus países. En esta sección, se echa de menos una mayor atención a los regímenes del bienestar mediterráneos. Dado que la investigación reciente ha verificado que estos Estados comparten un conjunto de características bien diferenciadas de los regímenes del bienestar nórdico, continental y anglosajón, hubiera ayudado a comprender mejor las peculiaridades de la socialdemocracia española (Rhodes, 1999). En este mismo capítulo, el autor muestra que las políticas del neolaborismo británico, en efecto, supusieron un desplazamiento hacia el centro político. El autor muestra como prueba que en su programa político se produjo una reducción de las menciones sobre el Estado del bienestar.

Pese a que, a nuestro juicio, el autor acierta en su crítica a las *instituciones contramayoritarias*, no creemos, en cambio, que una mayor democratización de la esfera pública desencadene ciertos efectos no deseados que deberían contemplarse y que debería haber sido discutidos en este libro. Si bien es cierto que el temor al populismo ha traído consigo un aumento de la tecnocracia en todas sus formas, no es menos cierto que los partidos políticos se han introducido en multitud de áreas colonizando espacios propios de la sociedad civil. Hay que tener en cuenta que lo que señala para Grecia Petmesidou vale también para España (1991). La tardía industrialización y el vertiginoso paso de una sociedad agrícola a otra de servicios paralizaron el desarrollo de una administración legal racional en nuestro país. De ahí, que ante la ausencia de una esfera de este tipo, los partidos políticos se han apropiado una multitud de tareas. Especialmente, en el área de científica, cultural y educativa esta influencia ha sido, en ocasiones, perniciosa. So pretexto de llevar la democracia a nuevos ámbitos, muchos campos han perdido grandes dosis de autonomía. El literato y político André Malraux intentó democratizar la cultura creando las *Maison de la Culture*, no obstante, en su mente no albergó nunca la posibilidad de que las culturas populares,

débilmente escolarizadas, no comprendían el arte moderno. Tampoco pensó que ellas mismas gozaban de expresiones culturales dignas de exhibición pública. Asimismo, no podemos olvidar que la búsqueda de estabilidad en las decisiones políticas no ha de considerarse un ejercicio de falta de democracia, más bien, en algunas ocasiones, lo es de madurez. Siempre, eso sí, que las democracias se doten de mecanismos para revocar sus medidas. Podemos hacer mención a la acusación que Madison confirió a Jefferson cuando defendió este que las constituciones deberían de renovarse cada veinte años (Shklar, 74). Rosanvallon llama a este efecto paradójico que refuerza las democracias la *contra-démocratie* (2006).

Por último, hay algo en este libro que me gustaría resaltar. Urquizu insiste a lo largo de todo el libro y le recuerda insistentemente al lector que la redistribución es el mecanismo básico de las políticas socialdemócratas. Esto exige marcar distancias claras con las políticas destinadas a igualar las oportunidades. Quizá la principal diferencia entre los socialdemócratas y socialliberales en la actualidad resida en este punto. Los primeros han hecho una apuesta clara por la igualdad de oportunidades y denigran la igualdad de resultados. Consideran que en las sociedades industriales avanzadas, la universalidad y gratuidad de la enseñanza son medidas que han dado la posibilidad de progresar a todo aquel que se haya esforzado. Incluso algunos como Friedman y Nozick consideran que la desigualdad es una fuente de motivación. Encuentro un punto coincidente de Esping-Andersen (2010) con Urquizu cuando señala que la igualdad de oportunidades no es posible si no existe una cierta igualdad de resultados (2010). La igualdad de oportunidades y la movilidad social que propugnan los liberales no pueden entenderse sin la existencia de una política fiscal que reduzca las rentas de los más ricos y pobres. Esto solo es posible si se aumenta el nivel más bajo de la sociedad con el salario mínimo y el seguro de desempleo. En definitiva, *La crisis de la socialdemocracia, ¿qué crisis?* ratifica el interesante trabajo que desde hace algunos años realiza Ignacio Urquizu, un sociólogo cuyos trabajos merecen ser leídos con atención.

Referencias

- Andrade, J. A. 2012. *El PCE y el PSOE en (la) transición*. Madrid: Siglo XXI.
- Rosanvallon, P. 2007. *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: El manantial.
- Esping-Andersen, G. y Palier, B. 2010. *Los tres grandes retos del Estado del bienestar*, Barcelona, Ariel.
- Petmesidou, M. 1991. "Statism, Social Policy and the Middle Classes in Greece", *Journal of European Policy* (1), 1.
- Rhodes, M. 1996. "Southern European Welfare States: Identity, Problems and Prospects for Reform", *South European Society and Politics* 1: 3, 1-22.
- Sánchez-Cuenca, I. 2010. *Más democracia y menos liberalismo*. Buenos Aires: Katz.
- Shklar, J. *The Boundaries of Democracy. American Social and Political Thought*. Edits. Andreas Hess. New York. New York University Press.

Jorge del Palacio

La República en las urnas. El despertar de la democracia en España

Roberto Villa García. Madrid: Marcial Pons, 2011, 530 pp.

En el año 2005 la Revista Española de Ciencia Política publicó un pequeño artículo de Giovanni Sartori que llevaba por título “¿Hacia dónde va la ciencia política?”. A pesar de la brevedad del mismo, el artículo tenía la suficiente sustancia como para generar una importante polémica sobre el estado de la disciplina. Sartori acusaba a la ciencia política de haberse convertido en un gigante con “los pies de barro”. En opinión del politólogo italiano, la ciencia política ha sucumbido al “emocionante pero insustancial camino de revolucionarse a sí misma cada quince años en la búsqueda de nuevos paradigmas, modelos y enfoques”. Sartori entiende que la ciencia política debía haberse fajado menos en abstractos debates y más en establecer una terminología básica y precisa sobre la política y acumular datos estables para una construcción acumulativa de información.

A quien firma estas líneas la reflexión de Giovanni Sartori sobre el estado de la ciencia política le parece de la mayor oportunidad para presentar la obra *La República en las urnas. El despertar de la democracia en España* del historiador de la política Roberto Villa. Sobre todo porque una de las cuestiones más importantes que el libro plantea es la que sigue: “¿Por qué se carece de un banco de datos lo suficientemente amplio y riguroso sobre los comicios verificados durante el primer tercio del siglo XX hasta 1936?”. La pregunta es de la mayor pertinencia. Al contrario de lo que ocurre con muchos de nuestros vecinos europeos y con Estados Unidos, nuestra academia —tanto los politólogos como los historiadores— ha desatendido preocupantemente la historia de las elecciones en España. Con ello, se ha enajenado la fuente principal para la construcción de registros de comportamiento electoral en perspectiva histórica y comparada.

Si Sartori abogaba por una ciencia política que atiende a la acumulación estable de datos, en España, hoy por hoy, aún es difícil conocer con exactitud los resultados de todos los comicios celebrados a lo largo del siglo XIX y primer tercio del XX. De hecho, la carencia de una base de datos fiable como instrumento para el análisis de resultados electorales ha lastrado, a pesar de su innegable importancia, el rendimiento de clásicos de la historia electoral española como *Elecciones y partidos políticos de España, 1868-1931* de Miguel Martínez Cuadrado (1969) o *Las elecciones del Frente Popular* de Javier Tusell (1971), pues son trabajos basados en fuentes secundarias, principalmente periódicos.

El libro *La República en las urnas* de Roberto Villa es una monografía dedicada al estudio de las elecciones de 1933. La obra constituye, por méritos propios, un aporte fundamental para comenzar a paliar la carencia de trabajos rigurosos y de alcance nacional sobre la historia electoral española anterior a la Guerra Civil. A mayor abundamiento, el trabajo de archivo sobre el que descansa la obra de Roberto Villa —véase la completa reconstrucción de los resultados de los comicios que acompañan al texto en forma de Anexo— convierten a *La República en las urnas* en la obra más exhaustiva y sistemática sobre las elecciones de 1933 que se ha escrito hasta la fecha.

¿Por qué las elecciones de 1933? El autor defiende el interés de las elecciones de 1933 por considerar que son los comicios que inauguraron la democracia, con mayúsculas, en España. Roberto Villa defiende esta tesis atendiendo a cinco importantes razones, todas ellas entrelazadas, que se van explicando y pormenorizando a lo largo de las más de quinientas páginas que componen en volumen. En primer lugar, el nivel de competencia electoral alcanzó, si bien en distintos niveles, todas las circunscripciones electorales del país. En segundo lugar, los partidos políticos centraron todos sus esfuerzos en movilizar al electorado como nunca antes lo habían hecho. En tercer lugar, esta misma movilización del electorado mudó el ejercicio y penetración de la propaganda electoral hasta superar con creces los usos de la Restauración y acercarse a un modelo de “democracia de masas” propia del periodo de entreguerras europeo. En cuarto lugar, la intervención partidista fue limitada y los recursos clásicos como el “encasillado” o el pacto para limitar la oferta electoral desaparecieron de los usos electorales. En quinto lugar, los resultados fueron fruto del deseo del cuerpo electoral, reduciendo el fraude y la corrupción a niveles marginales. Y este último punto resulta realmente importante, pues las elecciones de 1933 propiciaron, por primera vez en España, un proceso de alternancia en el poder impulsada por el electorado, desde abajo, y no inducida por la Corona, la Presidencia de la República, el pacto entre élites o el pronunciamiento.

A la hora de explicar las razones que posibilitaron el nacimiento de una democracia moderna y de masas en España el profesor Roberto Villa no duda en apreciar la incidencia de la legislación republicana sobre el particular. En ese sentido, fueron tanto la Constitución de 1931, como las sucesivas reformas de la Ley Electoral de 1907 las que facilitaron el tránsito a la política de masas al posibilitar la ampliación del cuerpo electoral más importante desde la habida en 1890. En este sentido, no solo se introdujo el sufragio femenino y la reducción de la edad de voto de los veinticinco a los veintitrés años, sino

que también se procedió a la sustitución de los pequeños distritos por grandes demarcaciones electorales provinciales con amplio censo, amén de la supresión de casi todas las circunscripciones urbanas exceptuando las de las ocho ciudades más importantes del país. El cambio que introdujo dicha reforma en la vida política española fue fundamental, pues como afirma Roberto Villa, facilitó la transición de la vieja política personalista y pragmática de la Restauración a una práctica política moderna basada en grandes partidos, con una marcada personalidad ideológica y una fuerte implantación nacional.

Como el lector podrá atisbar en cuanto principio la lectura de *La República en las urnas*, el trabajo de Roberto Villa es mucho más que un estudio sobre el comportamiento electoral español en 1933. Se trata, más bien, de un estudio integral de las elecciones de 1933. Integral en la medida en que sus más de 500 páginas comprenden un estudio sistemático de todas y cada una de las dimensiones implicadas en el fenómeno de las elecciones. El segundo capítulo está dedicado a un recorrido histórico de las elecciones en España desde la Constitución de Cádiz de 1812 con el claro objeto de dotar de una necesaria perspectiva histórica al análisis de las elecciones de 1933, que el autor considera los primeros comicios plenamente democráticos, asimilables en muchos aspectos a los de hoy día. El tercer capítulo está consagrado a novedades radicales como el voto femenino o la reforma de la ley electoral de 1933. En el cuarto capítulo *La República en las urnas* realiza un análisis pormenorizado de los candidatos y las candidaturas en liza. El quinto capítulo está dedicado al examen de los métodos de captación de voto desarrollados por los partidos y de los mensajes electorales. El sexto capítulo desarrolla los pormenores de la violencia habida en campaña. El séptimo refleja las vicisitudes de la jornada electoral. El octavo capítulo analiza de manera minuciosa los resultados de los comicios. Y el noveno y décimo capítulos analizan la gestión e interpretación que los actores políticos hicieron de los resultados.

Mención aparte merece el primer capítulo con el que arranca el libro, titulado “La amarga herencia del fracaso”. El capítulo es una reflexión sobre los prejuicios regeneracionistas cuya vigencia ha desactivado el interés de la academia posterior a la Guerra Civil por estudiar las elecciones españolas. Tanto a *destra* como a *sinistra* el discurso regeneracionista siguió teniendo eco. Roberto Villa apunta con acierto que la idea de la falta de representatividad del sistema liberal de la Restauración sirvió al bando de los vencedores para subrayar la incapacidad del pueblo español para vivir en democracia, del mismo modo que la metodología marxista de moda entre la izquierda la utilizó para dar lustre a la idea de la revolución burguesa española como un expediente fracasado. Este punto no es menor porque frente al discurso de la excepcionalidad española, Roberto Villa propone una lectura normalizadora de la historia electoral de nuestro país.

En la obra de Villa, la remisión constante a las experiencias electorales de otros países entre finales del siglo XIX y principios del XX invitan a considerar que el “turnismo” español no era una planta exótica, sino un sistema de estabilización del régimen liberal que comparte una identidad común con el “rotativismo” portugués, el “transformismo” italiano o, si se quiere, el “parlamentarismo absoluto” de la Tercera República francesa. En este sentido, el trabajo de Villa pone el acento sobre la continuidad existente en el comportamiento electoral de la

Restauración y la II República. Y lo hace, por ejemplo, señalando los fuertes elementos de continuidad entre la Ley de Maura de 1907 y la Ley Electoral de 1933. Con ello demuestra frente a los tópicos forjados por los “regeneracionistas” de 1898 y “rupturistas” de 1914, tópicos que aún gozan de salud, que el sistema de la Restauración no era incompatible con un proceso de apertura a la democracia de masas. A mayor abundamiento, frente a la idea de que las elecciones de la II República constituyeron un corte limpio y claro con las anteriores experiencias electorales españolas, Villa demuestra que lo que impera es un gran grado de continuidad. Cuestión que, a la postre, le sirve para afirmar los viejos partidos políticos que actuaban en el sistema de la Restauración no se sostenían solo en el “encasillado” y el fraude, sino que contaban con un nada despreciable apoyo popular efectivo.

Quizá el politólogo que coja en sus manos *La República en las urnas* eche de menos el uso de una bibliografía más especializada sobre partidos políticos, elecciones o comportamiento electoral. Ciertamente, algunos autores españoles —como el caso del profesor Luis Arranz Notario, por citar un ejemplo— han utilizado con éxito teorías como la de Panebianco para enriquecer el análisis histórico de los partidos políticos de la II República, abriendo, de paso, cauce para un necesario diálogo entre disciplinas. Sin embargo, a juicio de quien firma esta reseña la ausencia de una bibliografía más específicamente politológica no empaña el valor que la obra de Roberto Villa tiene para la ciencia política.

En definitiva, no es una cuestión menor la que plantea *La República en las urnas*, pues destacar la unidad de la experiencia electoral en España sirve a Roberto Villa para pronunciarse con voz propia sobre la necesidad de tomarse en serio la representatividad de las elecciones habidas en España en los siglos XIX y parte del XX como único cauce para llegar a una comprensión rigurosa del comportamiento electoral en España a lo largo de su larga historia constitucional. Mientras seguiremos preguntándonos —al hilo de la reflexión de Giovanni Sartori— por qué en España no tenemos, siquiera, unas bases de datos fiables sobre los comicios habidos en el siglo XIX y principios del XX. *La República en las urnas. El despertar de la democracia en España* es, desde luego, una aportación imprescindible en esta ardua tarea que espera a la ciencia y a la historia política españolas si aspiran a pronunciarse con cierto criterio sobre el particular.

Referencias

- Arranz Notario, L. 1995. “Modelos de partido”. *Ayer*, 20: 67-98 (ejemplar dirigido por Santos Juliá y dedicado a *La Política en la Segunda República*).
- Martínez Cuadrado, M. 1969. *Elecciones y partidos políticos de España, 1868-1931*. Madrid: Taurus.
- Sartori, G. 2005. “¿Hacia dónde va la ciencia política?”. *Revista Española de Ciencia Política*, 12: 9-13.
- Tusell, J. 1971. *Las elecciones del Frente Popular en España*. Madrid: Cuadernos para el Diálogo.