

Revista española de ciencia política

n. 33 (nov. 2013)

Artículos

In memoriam: Juan J. Linz, un maestro irrepetible..... p. 7-8
José Ramón Montero

Selecting the leader in Italy and Spain.....p. 11-30
Giulia Vicentini

La movilización ciudadana en España en los albores del siglo XXI: una contextualización para el debatep. 31-55
Pablo Oñate

¿Liderazgo, organización o ideología? Las diferentes vías de adaptación partidaria de los movimientos guerrilleros. Los casos de Nicaragua, El Salvador y Uruguay . p. 57-79
Salvador Martí i Puig, Adolfo Garcé, Alberto Martín

¿Es posible gobernar los teatros de ópera? Análisis del caso del Gran Teatro del Liceu de Barcelonap. 81-104
Joaquim Rius

Lecciones desde la experiencia evaluativa de una política de formación para el empleo: itinerarios de inserción laboral y pactos territorialesp. 105-129
Margarita Pérez, Antonio Trinidad, Nieves Ortega

Notas de investigación

Representación política y democracia. Aportaciones desde la Teoría de la Representación en los últimos diez añosp. 133-147
Pedro Abellán Artacho

Recensiones

Elementos para el análisis comparado de los sistemas y procesos políticosp. 151-155
Javier Redondo

Los Estados de bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparadap. 157-160
Alessandro Gentile

El pensamiento de Juan Ginés de Sepúlveda. Vida activa, humanismo y guerra en el Renacimientop. 161-165
Mateo Ballester

Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructurap. 167-170
Giuseppe Messina

In memóriam

Juan J. Linz, un maestro irrepitable

Juan José Linz Storch de Gracia falleció el pasado día 1 de octubre en el Yale-New Haven Hospital, en Estados Unidos. Tenía 87 años, y durante toda su vida siempre quiso hacer lo que ha hecho: enseñar, investigar, conocer, tratar de comprender los problemas básicos de las sociedades complejas y de las democracias contemporáneas. Nacido en Bonn (Alemania) en 1926, de padre alemán y madre española, vivió como niño o adolescente la crisis económica de la República de Weimar, la represión nazi, la quiebra de la Segunda República y los conflictos entre los distintos grupos del bando franquista en la Salamanca de la Guerra Civil. Estudió Derecho y Ciencias Políticas en la entonces Universidad de Madrid y en 1950 se desplazó a Estados Unidos tras conseguir una beca del Ministerio de Asuntos Exteriores.

Linz se doctoró en Sociología en la neoyorkina Universidad de Columbia, y en 1968 se trasladó a la Universidad de Yale, en la que ha permanecido hasta su fallecimiento como profesor de Sociología y Ciencia Política. Moviéndose entre la ciencia política, la sociología y la historia, sus obras abarcan una extraordinaria variedad de temas, desde el fascismo, los sistemas totalitarios y los regímenes autoritarios hasta las transiciones democráticas, las élites políticas y empresariales, los partidos y las elecciones, los dilemas de la tradición y la modernización. En todos estos campos, el caso de España ha estado presente de una forma u otra, como una auténtica pasión intelectual. Una buena parte de sus trabajos está disponible en castellano en los siete volúmenes de sus *Obras Escogidas*, editadas por el autor de esta nota y por Thomas Jeffrey Miley gracias a la generosa iniciativa del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales,

que las ha publicado entre 2008 y 2013. Es el mejor tributo intelectual que se le ha podido ofrecer.

Linz ha sido el académico español más internacional, el más citado y sin duda uno de los más relevantes. En la inmensa lista de reconocimientos que ha recibido se encuentran muchos doctorados honoris causa, el premio Príncipe de Asturias en 1987 o el Johan Skytte de la Universidad de Upsala en 1996, una especie de premio Nobel de la Ciencia Política. Sus alumnos han sido legión, y se han repartido por los cinco continentes durante varias generaciones. Dirigió más de sesenta tesis doctorales a quienes fueron después académicos punteros en muchos países. Su casa en Hamden, cerca de la Universidad de Yale, en Connecticut, era un auténtico centro de peregrinación para multitud de visitantes de todos los colores, con quienes desplegaba una generosa hospitalidad al hilo de discusiones interminables. Todos ellos —estudiantes, colegas, investigadores— podrán reconocerse en esa especie de *colegio invisible* en el que se integran y que ha tenido como maestro a Linz, un español ya universal, un intelectual ejemplar y una persona buena en todos los sentidos de la palabra.

José Ramón Montero
Catedrático de Ciencia Política
Universidad Autónoma de Madrid

Selecting the leader in Italy and Spain

La selección del líder en Italia y España

Dr. Giulia Vicentini

Universidad de Siena

giuliavice@katamail.com

Resumen

El objetivo preliminar del artículo es ilustrar los procedimientos de selección del liderazgo en Italia y España, que desde este punto de vista se han desarrollado de manera muy diferente. El objetivo principal es, sin embargo, evaluar si las elecciones primarias abiertas tienen más probabilidades de dar lugar a carreras divisivas hacia el liderazgo en comparación con los procedimientos menos inclusivos de selección, como las primarias cerradas o los Congresos de partido. Por esta razón comparo seis carreras para elegir el presidente del partido y/o el candidato a jefe del ejecutivo promovido por el Partido Demócrata italiano y el Partido Socialista Obrero Español durante los últimos años. El análisis empírico no proporciona evidencias de una relación positiva entre inclusividad y divisividad, ya que los candidatos que se enfrentan en las primarias abiertas generalmente mantienen actitudes moderadas durante la campaña, mientras que el principal candidato apoyado por la élite es capaz de ganar con una ventaja significativa sobre los otros contendientes.

Palabras clave: elecciones primarias, selección del liderazgo, Partido Socialista Obrero Español, Partido Demócrata italiano.

Abstract

The preliminary aim of the article is illustrating the procedures of leadership selection in Italy and Spain, which have faced quite different paths of evolution from this point of view. The main object is nonetheless trying to assess whether open primary elections are more likely to give rise to divisive leadership races compared to less inclusive procedures of selection such as closed primaries or party Congresses. To this end I compare six races to select the party chairman and/or the chief executive candidate promoted by the Italian Democratic Party and the Spanish Socialist Workers' Party during the last years. The empirical analysis does not provide evidences of a positive relationship between inclusiveness and divisiveness, since the candidates who run in open primaries generally maintain moderate attitudes during the campaign, while the front-runner supported by the elite is able to succeed with a significant advantage over the other contenders.

Keywords: primary elections, leadership selection, Spanish Socialist Workers' Party, Italian Democratic Party.

INTRODUCTION

In the last decades most Western European countries experienced the phenomenon defined by Pogutke and Webb (2005) as “presidentialization of politics”, meaning the leader is becoming more central and powerful but also increasingly dependent on successful appeal to the mass public. As a consequence the attention towards political leadership has increased significantly (Natera and Vanaclocha, 2005; Elgie, 1995) and also the evolution of the procedures by which leaders are selected acquired visibility. Many Western parties have recently faced a process of internal democratization intended to involve a larger number of people in the procedures of leader (and candidate) selection (Caul Kittilson and Scarrow, 2006; Hazan, 2006; Astudillo, 2012). This phenomenon stimulated academic attention and produced diatribes between those underlining the importance of grassroots’ participation in the selection process (Valbruzzi, 2005; Pasquino, 2006; Fusaro, 2006) and those stressing the risk of a populist drift that could destroy the internal balance of the parties (Hopkin, 2001; Melchionda, 2005; Rahat and Hazan, 2007). The risk is indeed pushing for an “Americanization of politics”, intended as a “candidate-centred politics” where parties become empty vessels (Katz and Colodny, 1994) deprived of specificity and coherence during the elaboration of programs or the congressional votes, only serving as mediators between candidates and interest groups.

On the one hand some scholars state the democratization could represent an advantage also to the goal of party cohesion, making intra-party conflict more transparent and more easily governing (Floridaia, 2008: 102-103). On the other hand other scholars highlight that very open procedures such as primary elections are more likely to give rise to party conflicts because the candidates are inclined to satisfy the interests of their potential primaries’ voters rather than acting according to party guidelines (Boix, 1998; Hazan, 2006: 187). Far from pretending to provide a definitive answer to this question, the paper tries to assess the existence of a positive relation between inclusiveness of the procedure of selection and divisiveness of the leadership race. Accordingly I resorted to a comparative qualitative analysis of contested (at least two candidates running) leadership races — i.e. races intended to select the party chairman (PC) or the chief executive candidate (CEC)¹ — recently promoted by the Spanish Socialist Workers’ Party (1998 closed primaries, 2000 and 2012 party Congress) and Italian Democratic Party (2007, 2009, 2012 open primaries). While the comparison between Italy and Spain is quite a “classical” for social science, the six case studies have been selected because they are among the few examples of contested leadership races in the two countries and at the same time they guarantee a certain variability in terms of inclusiveness. Such a

1. In the Anglo-Saxon tradition the *electoral leader* is also the *leader of the organization* (Davies 1998; Scarrow *et al.* 2000; LeDuc 2001; Caul-Kittilson and Scarrow 2006), but in continental and Southern Europe these two figures do not overlap formally. We have indeed two separate strands of literature concerning candidate and leader selection, which however do not exclude each other. That’s why I decided to look both to PC and CEC selection, since the distinction here is not particularly relevant because what matters is the divisiveness of the process of selection *per se*, which means the consequences of the ballot in the medium run are not considered.

choice has a limit yet: being the foundation of the Italian PD very recent (2007), the leadership races cannot be homogeneously distributed during the time. Since the time span for Spain is much longer (fifteen years) the context has been submitted to greater changes. However if I had decided to focus only on the last six years, I would not have enough contested races for what concern the Spanish case. Conversely in case I had opted for a longer period even for the Italian case, I would not have a referential party for such a country, since the centre-left parties that existed before PD's foundation were too small to be compared to PSOE (and neither they provides examples of contested leadership races). In fact, the comparison between PSOE and PD is not only justified by their common social-democratic nature — indeed they join the same group within the European Parliament — , but also by their role of main centre-left force within the (generally) bipolar political system that characterizes the countries of origin².

THE EVOLUTION OF INTRA-PARTY DEMOCRACY IN ITALY AND SPAIN

Art. 49 of 1947 Italian Constitution states: “*all the citizens have the right to freely associate in parties to concur with democratic method to determine national politics*”. This article aroused a heated debate in the Constituent Assembly. Communist representatives didn't support the idea of disciplining the party internal life fearing the possible repressive intervention of the State, but other deputies (Ruggero, Mortati, Basso and Moro) interpreted the article as imposing intra-party democracy. Finally the Constituent Assembly refused all the proposals that obliged the parties to adopt a democratic internal organisation, and the “democratic method” quoted by art.49 had been interpreted as the necessity to maintain a democratic functioning with regard to the external relationship with the other parties (Gambino, 1995; Giménez, 1998; Fusaro, 2006: 47).

For decades the Italian parties selected their candidates and leaders according to very oligarchic mechanisms, such as the so-called “democratic centralism” that inspired the selection practices of the Communist Party. Also in the 1990s, when several western parties started to experiment closed primary elections, the Italian parties remained deaf to the call of democratisation.

Everything changed in 2005, when the centre-left coalition called “Unione” started to massively employ primary elections open to all citizens in order to select candidates for different public offices, included the Presidency of the Council. The aim was to provide a greater legitimation to the candidates and the entire coalition, but also to solve the eventual controversies that aroused all the times the different parties of the Unione had to agree on

2. In the last general elections in their respective countries PSOE get 28.8% and PD 26.4% (average of the votes in the Chamber and the Senate). In both cases the electoral outcome was disappointing: in the two previous elections the PSOE had reached percentages over 40%, while PD did significantly worse than its debut in 2008, when the party get 33.1%. Currently the electoral weight of the two parties appears quite similar, as they both range between 25 and 30% in vote intentions.

common candidacies. Later on, open primaries became one of the founding elements of the new-born Democratic Party, arisen as a merger between the two main parties of the Italian centre-left: Democratici di Sinistra (DS, moderate heir of the Communist Party) and Margherita (DL, arisen from a left faction of the Christian Democracy). According to PD Statute all citizens are allowed to vote for selecting candidates at the different levels but also the party Secretary, although in this case the term “primary” is not used. Beyond the three national cases here analysed, until now the party promoted countless open (coalition) primaries to select mayor-candidates, but also several Province and Region Presidents, and in December 2012 there was also the first experiment of primaries for choosing candidates to the National Parliament.

While the Italian left, despite the delay, quickly overcame all the other European forces in terms of selection procedures’ opening, the opposite camp got left behind. The twenty-year uncontested leadership of Berlusconi — who also personally used to manage the composition of the lists for national assemblies and the choice of candidates for local public offices — always blocked the few attempts to move towards greater intra-party democracy. Actually the theme of primary elections sometimes recurred in the right-wing debate during the last decade, but most of the times it was a rhetorical strategy (unsuccessfully) used by Berlusconi’s opponents in order to challenge his leadership. However in the summer 2012 Berlusconi (formally) abandoned the leadership of his party The People of Freedom (PDL). After several changes of mind, the party executives officially established the date of 16 December 2012 for the open primaries to select the candidate to 2013 elections. Nonetheless Berlusconi finally decided to personally run as CEC and the primaries’ promoters couldn’t do anything but definitively renounce. Since Berlusconi’s leadership is currently in jeopardy due to the sentence for fiscal fraud and the inability to deal with PDL internal divisions (which finally brought to the official split between MPs loyal to Berlusconi and MPs loyal to the Letta’s government, who formed two different parliamentary groups and parties), the idea of primaries to choose the new centre-right leader brought back “in fashion”, but no decision has been taken up to now.

Moving to Spain we should highlight first of all that within the European context the Spanish Constitution is the only one — together with German Basic Law of 1949 — that clearly establishes the requirement of intra-party democracy. Nonetheless, differently from the German case, the Spanish Party Law restricts itself to set out few dispositions that leave to party Statutes the task to discipline the organisation and functioning of the parties. As happened in the Italian Constituent Assembly, also in Spain those who opposed the constitutional requirement of intra-party democracy were the Communists, since the word “democratic” risked to be interpreted to the extent of prohibit the existence of those parties whose ideology did not coincide with the constitutional writs. Thus finally art.6 was approved with a very general claim that didn’t threat party autonomy: *“the political parties express political pluralism... Their creation and the exercise of their activities are free provided the respect of the Constitution and the law. Their internal structure and functioning should be democratic”* (Giménez, 1998: 58).

The situation changed after the “soft defeat” (*dulce derrota*) of 1996, when the PSOE lose the power after fourteen years of government. Just starting from that moment the discontent of the Socialist grassroots began to explode. The PSOE paid the political costs of the measures adopted in the economic and social field during the recession of the triennium 1993-1995 and the adoption of corrupt practices in some areas of the public life. Hence, the Socialists decided to promote a process of internal reforms in order to re-legitimize themselves in front of the public and living down the scandals that involved Gonzales’ government during its long permanence in power (Hopkin, 2001; Massari, 2004: 146; Valbruzzi, 2005: 223). Accordingly in June 1997 the PSOE Congressmen decided to adopt the mechanism of closed primaries for all the monocratic public offices. However the procedure to select the party chairman (General Secretary) was not changed, and the Socialist PC is still elected by Congress delegates as established in 1977. Nevertheless most of the times the organisational leader (i.e. the Secretary) coincides with the electoral leader and the candidate to become Prime Minister. Up to now the only exception to this rule happened between 1998 and 1999, when just the celebration of the first (and last) closed primary to select the electoral leader led to a short period of *cohabitation* between the party chairman and the chief executive candidate (Barberà *et al.*, 2010). At the local level the use of primaries has been more widespread, but all things considered the democratisation within PSOE looks more a “good intention” than a reality. However next year the PSOE should celebrate its first open primaries to select the CEC for 2015 general election, while the chance to modify party rules in order to choose the PC by closed primaries has been extensively debated but finally putted aside.

In any case, the procedures of leadership selection adopted by the Socialist Party are more democratic than those characterising its centre-right contender. The Popular Party has indeed always been particularly sceptical towards primary elections but apparently also towards contested leadership races, inasmuch as in the last decades all PP Congresses have seen only one candidate running.

OPERATIONALIZATION OF THE DEPENDENT AND INDEPENDENT VARIABLE

Operationalize the independent variable — i.e. the inclusiveness of the process of leadership selection — requires focusing on two main indicators: *selectorate* and *candidacy*. The *selectorate* identifies the body that selects the PC or the CEC. It can be composed of only one person, or several or many selectors, up to the entire electorate (LeDuc, 2001; Hazan, 2006; Kenig, 2009). The more people participate to the ballot, the more the process is inclusive, assuming that the more are those entitled to vote according to the rules, the more will be those who will actually vote.

The second dimension (*candidacy*) refers to the set of people who has the right to run for the party leadership. An extreme inclusive process of selection means that every person can stand, while an exclusive process implies that candidacy is permitted only possessing specific qualifications besides party membership (Barberà *et al.*, 2010: 8). Nonetheless the empirical

analysis cannot be limited to *formal factors* but also requires focusing on the informal practices that determine the real nature of the selective procedure (*political factors*). In fact the elite's intervention in the phase of pre-selection could indirectly push potential candidates to renounce to run, especially in case they support "heretical" positions with respect to the values and ideas promoted by the party core. Accordingly I looked to the interactions occurred within the arena-elite in order to assess the level of autonomy enjoyed by the party establishment in the construction of the offer (Castaldo, 2011: 8-9). Furthermore, also the *electability/viability factor* is likely to affect the definition of the offer through the so called "spin effect" (Dolez and Laurent, 2007: 134). It suggests that a candidate could be driven to renounce just because according to the polls his/her chances to win the leadership race and/or the successive elections are scarce. Of course in the presence of a clear front-runner the impact of this factor is assumed to be stronger.

That said, the aim is to assess the influence the different factors had in determining — and constraining — the candidates' list. The softer the rules, the more (and the more ideologically diversified) the candidates and the lower the elite's influence in the phase of pre-selection, the more inclusive is the *candidacy* dimension.

Beyond a careful analysis of the literature devoted to the leadership race under consideration, such influence has been assessed by two main sources: press analysis and expert survey³. The same sources have been employed for measuring the dependent variable, i.e. the divisiveness of the leadership race. The latter had been operationalized on the basis of three different indicators: electoral campaign's negativity, competitiveness of the leadership race (Hacker, 1965; Venturino, 2009: 23), elite predisposition towards the different contenders.

According to Djupe and Peterson (2005) negativity increases once the campaign is based on criticism of the contenders' personal qualifications, issue positions, past experiences or personality. Thereby I analysed both direct (TV debates, public meetings etc.) and indirect (interviews on the media, rumours, etc.) confrontations among the candidates and the other relevant actors as reported by newspaper coverage, but I also asked party expert about their own interpretation of the campaign. Instead, the race competitiveness is calculated as the average between Kenig (2008)'s index of dispersion — that computes the votes' share obtained by each candidate — and Piereson and Smith (1975)'s index that subtract to 100 the percentage difference between first and second candidate. The more the index is close to 1, the more

3. The press analysis is based on the two main quality newspapers from Italy and Spain: "Corriere della Sera" and "La Repubblica", "El País" and "El Mundo". Covering a period of one month before the ballot the analysis includes all the articles (first and internal pages) devoted to the leadership races, with an average of three articles *per day* for each newspaper. The expert survey instead consists in a semi-structured questionnaire submitted to Italian and Spanish party experts. *Italy* - Prof. Oreste Massari (University of Rome 1), Antonio Floridia (Director of the Electoral Observatory of the Tuscan Region), Prof. Salvatore Vassallo (University of Bologna), Giovanni Bachelet (University of Rome 1); *Spain* - Prof. Miguel Jerez Mir (University of Granada), Prof. Antonio Robles Egea (University of Granada), Prof. Santiago Delgado (University of Granada), Prof. José Real Dato (University of Almería), Dr. Federico Viotti (University of Turin). A summary of the questionnaires' outcome is offered in the appendix, while some extracts of the experts' open answers are reported in the following paragraphs, with the expert name indicated within square brackets in order to be distinguished from normal references.

the race is competitive. Finally, the elite predisposition has been assessed looking to the number of endorsements obtained by each candidate in the pre-ballot period.

Thus, the harder the struggle among the candidates and their supporters during the campaign, the closer the final percentages obtained by the candidates and the more the winner is unwelcome by the party elite, the more the race is assumed to be divisive.

ASSESSING INCLUSIVENESS IN SIX LEADERSHIP RACES

Spain

a) Felipe Gonzalez announced his retirement from the PSOE leadership during the party 34th National Congress in June 1997, held shortly after losing government. The regional leaders (the so called *barones*) agreed to substitute him with Joaquín Almunia, an ex-minister very close to the former President. This oligarchic designation was strongly criticized by the grass-roots and accordingly the new Secretary decided to promote a closed primary to legitimize his candidacy to the Presidency of the Government in 2000 general election. Actually at the beginning Almunia aimed at a sort of internal referendum wherein the party organization presents a single candidacy to the membership who is called to approve it, something that has been tried years later by French UMP for the designation of Sarkozy as Presidential candidate. Nonetheless the break-in in the race of the ex-Minister of public-works José Borrell forced the Secretary to accept an open competition wherein his success was no longer guaranteed.

On April 24th 1998 about 193,000 persons (54% of the membership) took part to the vote. Being one of the first experiments in Europe it can be considered a good result. On the other hand, the *candidacy* dimension was partially inclusive, since there were only two candidates who did not present significant differences (Boix, 1998), although Borrell committed to appear more left-wing than Almunia.

The formal requirements for presenting the candidacy — support of the majority of the Executive Federal Commission, 15% of the members of the Federal Committee, majority of the Territorial Council or 7% of the members — were not so strict, but still sufficient to exclude complete outsiders. In turn, *political factors* didn't really affect the offer, since Borrell was not prevented to challenge Almunia although in the beginning the latter aimed to an uncontested race. However is possible to suspect that the discomfort in challenging the chairman could have indirectly discouraged the participation of other candidates [Vioti, Real-Dato]. In fact, Almunia was obviously the front-runner in the primaries (*viability*), but according to some observers Borrell had greater chances to succeed in the general election because of his better communicative skills (*electability*). In sum, Borrell was a serious challenger for Almunia, even because, differently from what have been asserted by Valbruzzi (2005: 227), he was not an “outsider” but rather a party-man member of two Executives who at the beginning of the 1990s was even indicated as a possible successor of Gonzales.

b) The PSOE 35th Congress was open just after the crushing defeat in 2000 election. 998 delegates were called to vote the new party Secretary. If we consider that in the 1977 Party Congress the ratio was of 66 members for each delegate while by the 2000 Party Congress each delegate represented 410 members (Barberà *et al.*, 2010: 12; Carreras and Tafunell, 2005: 140), it is clear the *selectorate* was quite constrained. But this time the *candidacy* dimension partly compensated the low level of inclusiveness, also considering that until that moment all the PSOE Congresses were basically uncontested. The *formal factors* didn't appear to have really affected the offer, even if it is possible to guess that the necessity to be backed by 10% of party delegates in order to run as candidate could have discouraged the participation of eventual *outsiders*. Nonetheless the presence of four candidates was not expected when the Congress was announced in mid-April. Accordingly in the weeks preceding the ballot there were speculations concerning possible withdrawals or alliances between the candidates, but finally no one of them renounced. Moreover the four candidates represented the different "souls" of the party, which means no other challengers were seriously prevented to run because of *political factors*.

José Bono, President of the Region Castilla-La Mancha since 17 years, was the candidate of the *reformers* representing the continuity with the recent past, and he was clearly the front-runner in the eve [Jerez, Delgado, Robles]. Luis Zapatero was a young MP who founded a new faction within the party called *Nueva Vía* (a mix of Blair's *Third Way* and Schröder's *Neue Mitte*). Though being a kind of outsider he looked to have good chances as well. Matilde Fernandez was the candidate of the *guerrista* minority, while the Basque Rosa Díez, president of the Spanish Euro-deputies, represented a kind of intermediate option. These last two contenders were probably aware to be short of *electability/viability*, but they were more than simply "attestation" candidates especially because of their coalition potential in the Congress.

c) On November 2011 the Socialist candidate Alfredo Perez Rubalcaba was widely defeated in the early election by PP leader Mariano Rajoy. After such a rout the aim of the PSOE was to renew itself and improve its image for reviving a depressed membership and try to win back the trust of the electors, strongly disappointed by Socialist government's inappropriate management of the most serious recession of Spanish economy. The issue of internal democracy immediately became one of the priorities, but the urgency to single out a new Secretary in order to substitute Zapatero — who officially kept the office also after leaving the Presidency of the Government — obliged the party to celebrate a new Congress with the old rules of delegates' vote. The 38th PSOE Congress was scheduled from 3 to 5 February 2012 in Seville. The delegates entitled to vote was 976, still a quite constrained *selectorate*. But compared to 2000 also the *candidacy* dimension was less inclusive. Actually the control of the party elite on the process of Zapatero's substitution after his decision not to re-present his candidacy in April 2011 occurred much before than the Congress, when Carme Chacón was forced to withdraw her candidacy to the announced closed primaries (that were indeed cancelled) in order to allow the direct nomination of Rubalcaba as CEC. But after Rubalcaba's

defeat in 2011 elections, the prospect to have a Congress with a single candidate was no longer acceptable. Accordingly, the elite propitiated the candidacy of Rubalcaba and Chacón because no one of the two represented a real break with the past, both having served under Zapatero's governments and presenting similar orientations [Delgado]. Compared to 2000 the formal candidacy requirements were strengthened — from 10% to 20% of delegates' support, beyond the rule regarding 10% of the endorsements from Federal Committee members — , which means that alternative candidacies without a widespread support within the organization were indirectly prevented. It means both *formal* and *political factors* had a certain impact, as much as *electability/viability*. Indeed according to some rumours also the general secretary of Basque Socialists Patxi López intended to participate, but he voluntarily renounced after realising to have just few chances to win, since a defeat would mean a significant loss of prestige within the party [Viotti].

Italy

d) The project to build the Democratic Party was defined for the first time in October 2006 during a seminar jointly promoted by the Prime Minister at that time Romano Prodi and the two secretaries of Democratici di Sinistra (DS) and Margherita (DL). In that time everybody took for granted Prodi would be the first leader of the new party. However in spring 2007 the latter struggled with the difficult handling of the fragile and conflicting majority that supported his government. Thus, the premises for PD's rise were not good, also considering the difficulties in merging two forces coming from completely different traditions: the communist and the catholic ones. Open primary election accordingly appeared the better instrument to "launch" the new party monopolizing media attention. A significant participation to the "event" was also expected to revive the centre-left government. Not only electors were allowed to vote but also regular immigrants and sixteen-years-olds, so configuring a formal *selectorate* which was even larger than the one that characterises US primaries. In fact, more than three millions and half voters took part to the ballot on October 14th.

Selectorate's inclusiveness was nonetheless partly compensated by a much less inclusive *candidacy*, since the party elite played a fundamental role in the phase of pre-selection. *Formal factors* prevented the leader of the Radical Party Marco Pannella, the journalist Furio Colombo and the leader of the Italy of Values Antonio Di Pietro. However, since the primaries represented the founding act of the new party which accordingly still lacked precise internal rules for leadership selection, the formal requirements for the candidacy were not so strict. The aim was just to exclude "disturbance candidates" with no chance to win but only interested in acquiring visibility and carrying out personal issues (Massari, 2004: 148), as the case of Pannella. Hence, the high number of candidates (five), also extraneous to the party elite, could suggest a very inclusive *candidacy*. On the contrary, the primaries were conceived as a process of confirmation, coronation and popular legitimation of a single candidate (Pasquino, 2009): in 2007 the Rome-Mayor Walter Veltroni should be for PD what Prodi was in

2005 for the *Unione* [Bachelet], as much as the former asked for a unanimous consensus within the party in order to accept to present his candidacy [Vassallo]. In fact the two *outsiders* Adinolfi and Gawronski were completely unknown, while the former DL executives Enrico Letta and Rosy Bindi only aimed at acquiring power within the party organisation. The only possible challenger of Veltroni, i.e. the former Minister Pierluigi Bersani — who also presented a more left-wing political placement —, was forced to renounce to run just to avoid threatening the success of the intended winner. Accordingly both *political factors* and *electability/viability* (Veltroni was the primaries' front-runner but also appeared the most electorally competitive leader of the centre-left in that time), differently from *formal factors*, really had an important impact on the formation of the candidates' list.

e) In February 2009, after a resounding sequence of electoral defeats at the national and local level, Veltroni resigned as PD Secretary. The party National Assembly designated the vice-Secretary Dario Franceschini to lead the party in 2009 European election. Later on, also in order to stop the internal conflicts, an extraordinary Congress and new primary election to select the new PC were called.

On October 24th 2009 popular participation maintained extraordinary levels, overcoming three millions voters. But in this case also *candidacy* inclusiveness increased, even though the number of candidates decreased from five to three.

Contrary to 2007, this time the candidacy requirements were clearly established in the Statute and all the potential candidates knew they have first of all to pass a certain threshold (quite low anyway: 5%) in pre-members' vote for go on in the race. Accordingly is possible other prospective candidates renounced because they didn't want to face the membership vote [Bachelet]. Still, two potential candidates (the populist comedian Beppe Grillo and the architect Nicolini) were finally excluded because of *formal factors*. They would hardly represented credible challengers for the other contenders, while the former clearly appeared a “disturbing candidate”. In fact Grillo's exclusion (officially justified by the fact he was not a PD member) did not raise up wide attention, but it was just after that moment that the comedian decided to found the movement which in few years would have become one of the main protagonists of Italian politics.

Political factors and the *electability/viability factor* instead appeared less influential than two years before, with no candidate prevented to run even because of the lack of an intended winner. The two main candidates (Pierluigi Bersani and Dario Franceschini) supported quite different political positions, while the third contender Ignazio Marino was an *outsider* representing a kind of intermediate option. The former minister Bersani sponsored a return to a more traditional form of party organization, a more left-wing placement and a strategy of alliance with other parties, while the outgoing Secretary Franceschini continued the line of the “light party” and the “majoritarian vocation” introduced by his predecessor Veltroni.

Considering the growing loss of consensus, a change in PD leadership was widely supported and Bersani appeared favoured in terms of *electability/viability*, as also testified by his

success in the member preparatory vote. Still, his victory did not appear predictable as in the case of Veltroni in 2007, even because the new rules established that in case no one of the candidates had reached an absolute majority of the votes in the primaries, the Secretary had to be picked by the National Assembly.

f) The context in which 2012 centre-left primaries were celebrated was quite different from 2007 and 2009. The centre-right still had a large majority in the Parliament, but because of the inability to deal with the economic crisis in November 2011 Berlusconi had to leave the Premiership to Mario Monti, whose government was also supported by Bersani's PD. According to the polls and the outcome of municipal elections of May 2012 the Democrats and their allies were largely favored for the upcoming general election. Still, primary elections were no longer a novelty and a decrease in participation was expected. Moreover the *selectorate* was formally more restricted than previous coalition primaries, since a pre-registration and the inclusion in the public register of voters were required. Despite this the participation resembled that of 2009, with about 3,100,000 voters in the first ballot and 2,800,000 in the second (following the example of 2011 French primaries this time the party opted for a double-ballot). Hence, the concern of all those people who thought the new rules for voting would have discouraged popular participation revealed unwarranted. The fact remains that PD executives decided to intervene on the *selectorate* dimension in order to balance *candidacy's* inclusiveness, i.e. aiming to hinder the success of the Florence-Mayor Renzi discouraging the participation of centre-right voters. Indeed in this case we really had a very inclusive *candidacy*, with five contenders presenting different political orientations and not a foregone conclusion. Renzi recovered some of the ideas supported by Franceschini in 2009 (though from a more right-wing perspective), also adding the motto of a radical renewal and rejuvenation of the entire PD establishment (the so-called "scrapping"). Nichi Vendola, President of the Apulia region and leader of "Left Ecology and Freedom (SEL)", was clearly the more left-wing candidate, while Tabacci represented the moderate part of the centre-left coalition. The other PD candidate Laura Puppato stayed in the middle.

The PC Bersani was clearly the front-runner (*viability*) but Renzi seemed to enjoy a larger liking in the general electorate (*electability*), especially among previous supporters of the opposite coalition. *Formal factors* revealed totally irrelevant because PD Assembly decided to provisionally suspend the rule establishing that, among PD members, only the Secretary had the right to run in coalition primaries for selecting the CEC, which allowed Renzi (and others) to participate. One potential contender (Sandro Gozi) was forced to withdraw because he couldn't get the signatures required, but he was just a minor candidate. Therefore, although most of the party executives were clearly lined up against Renzi, they accepted not to hinder his race — even because the decision would appear largely unpopular and there was the risk of a split by the area closer to the Florence-Mayor — so neither *political factors* had a strong impact on the *candidacy* dimension, although this time they indirectly affected the (formal) *selectorate*.

TABLE 1.
LEADERSHIP RACES SORTED BY INCLUSIVENESS (DESCENDING ORDER)

Leadership race	Mechanism of selection	Number of voters	NC	Formal factors	Political factors	Electability / viability
PD 2012	Open primary	2,956,296*	5	x	x	x
PD 2009	Open primary	3,102,709	3	xx	x	x
PD 2007	Open primary	3,554,169	5	x	xxx	xxx
PSOE 1998	Closed primary	192,653	2	xx	xx	xx
PSOE 2000	Party Congress	998	4	xx	x	x
PSOE 2012	Party Congress	976	2	xx	xx	x

x: the factor has a low influence on candidate offer; xx: the factor has a medium influence on candidate offer; xxx: the factor has a strong influence on candidate offer.. NC: Number of candidates. *The number reports the average of voters in the first and second ballot.

ASSESSING DIVISIVENESS IN SIX LEADERSHIP RACES

Spain

a) The 1998 PSOE primaries had been portrayed as a kind of “David against Goliath” struggle, i.e. the intended winner against a contender deprived of elite support (although Borrell was not an *outsider*). The entire party establishment was indeed line up with the PC Almunia, although the contest also hidden the internal divisions between *guerristas* and *renovadores* and national and regional executives [Viotti]. Thus, the campaign was not particularly hard in terms of direct confrontations between the two candidates, but with the approaching of the ballot (and the growing awareness that Borrell could win) it overheated because of the attacks of the party elite towards Borrell, who “dared” challenging the PC. Many party executives indeed tried to spread among the membership the idea that whether Almunia had lost it would had produced a disaster for the PSOE.

While the Spanish scholars (Boix, 1998; Benitez, 2000) highlighted the ambiguity of the candidates’ messages and the scarce differentiation in their placement, they also underlined the accentuation of more personal issues linked to the leadership capacity of each contender which are indeed indicators of negativity. Borrell criticised his opponent for having a too trivial and too little innovative manifesto, while Almunia accused his challenger for being too radical.

In the end the efforts of the party elite for favouring Almunia’s success revealed a “boomerang”, pushing the Socialist members to express a protest vote against the PC (Valbruzzi, 2005: 227). Borrell indeed slightly succeeded with 55%. Hence, the combination of a quite negative campaign and high competitiveness allow us to talk about a very divisive race. As a consequence Almunia first announced to leave the chairmanship but then agreed to keep his

office and support Borrell's campaign for 2000 election in order to maintain the party unity. It translated in a bad-organized *bicefalia*, which was solved after only one year, when Borrell was forced to resign by a scandal involving two of his former collaborators.

b) Mindful of what happened two years before, when the entire party establishment lined up for the finally defeated candidate, in the occasion of 2000 PSOE Congress most regional leaders abstained from publicly declared their preference for the struggling candidates. Still, the baron Bono largely appeared the elite's favourite candidate, although Zapatero could count on the indirect endorsements of some of the biggest federations (Catalonia, Valencia). In fact, we can even single out a certain similarity with 1998: this time the role of front-runner supported by the majoritarian part of the PSOE organization played by Almunia just two years before was taken by both Bono and Zapatero, while the part of "disturbance candidate" was entrusted to the two female challengers (Díez and Fernández). It also amounted to a more or less wanted "gender struggle": while the two men exchanged marks of respect and seemed to agree on most of the programmatic issues, the two women criticized the indefiniteness of Zapatero and Bono's proposals and their role of candidates of the establishment. Nevertheless the entire campaign developed in a climate of mutual respect among the candidates, who avoided any negative contents. Hence, although in the end Zapatero surprisingly succeeded over Bono with only 9 votes of advantage, the high competitiveness was compensated by the very moderate campaign and the contest did not reveal particularly divisive.

Thus, although the party that arrived to the 35th Congress was highly divided, the Federal Executive proposed by Zapatero just after his election — including all the different souls of the party — was massively voted by Congress delegates, including all Bono's followers. As a consequence, when two years later the party organisation called the primaries for selecting the CEC for 2004 election, no one dared challenge Zapatero for the office.

c) Although in 2011 early election Rubalcaba led the PSOE to its worst electoral defeat ever, at the moment of the 38th Congress he was still the candidate enjoying the largest share of endorsements among historical and territorial leaders. However Chacón had a majoritarian support within the most important federations (Catalonia, Madrid and maybe Andalusia), as well as Zapatero in 2000. Nevertheless the skirmishes between the two candidates during the congressional campaign were greater than in 2000, with also hidden attacks to the personal characteristics of the competitors [Delgado]. In fact, since the two candidates did not present any significant ideological difference, the struggle revolved around the dichotomy innovation/inexperience, with Rubalcaba and his supporters who accused Chacón for being unfit for leading the party in such a delicate moment because of her lack of ministerial experience, and Chacón's camp committed to attack the old-style of her competitor.

In the vote occurred February 4th Rubalcaba succeeded with a very slight margin. Thus competitiveness didn't decrease compare to 2000 but because of a harder campaign the race

appeared more divisive, though not as much as 1998 primaries. Hence, differently from 2000, this time the candidate apparently more supported within the party establishment got the better, and this is probably the reason why his first steps as new PC were much less “integrative” than those of Zapatero after the 35th Congress. Indeed the new Executive boards nominated by Rubalcaba did not include any members who supported the defeated candidate Chacón, excepting the President, José Antonio Griñán. Accordingly only 80% of the delegates approved the Executive proposed by the new PC, one of the lowest percentages in recent Congresses, while the defeated candidate refused to offer an unconditional support to the new leader.

Italy

d) There are no doubts about the candidate enjoying the largest support within the elite at the moment of 2007 PD primaries. Walter Veltroni was endorsed by almost the entire former DS elite and a big part of ex-DL executives. Accordingly any kind of conflict or misunderstanding in the days approaching the ballot should be avoided [Floridia]. To this end Veltroni refused to participate to a TV debate with the other candidates, although both Bindi and Letta asked for it. The other challengers however renounced to joining forces against the front-runner and for most of the time the campaign remained friendly. Actually there were some marginal attempts to polarize the debate by Rosy Bindi, who accused the Rome-Mayor of wanting to create a too centrist and oligarchic party [Vassallo]. Nevertheless, these skirmishes reflected the obstacles that it was easy to expect in the creation of a new party that was rather divided in its internal structure.

As largely anticipated, Veltroni triumphed with about 75% of the votes. Hence, considering the moderation of the campaign, the lack of competitiveness and the fact that the endorsements’ procedure largely rewarded the final winner Veltroni, the leadership race did not appear divisive at all. However the fact that Veltroni’s historical opponents — notably D’Alema and his followers — simply renounced to openly challenge the Rome-mayor in the primaries forcing Bersani to withdraw from the contest, did not assure the conflict between the two factions was actually solved but simply “frozen” for a while, as exemplified by all the internal problems met by the PC until his resignation in February 2009 [Massari, Bachelet].

e) Differently from 2007, in the occasion of 2009 PD primaries the orientation of the party elite towards the two main candidates was much more balanced and quite transversal with respect to the two co-founders parties. Nonetheless the elite endorsements seemed to have slightly reward Bersani rather than the outgoing PC Franceschini. The former was indeed able to create a larger coalition that involved a majority of former DS members (especially those loyal to D’Alema) but also encompassed the DL currents lead by 2007 primaries’ candidates Bindi and Letta (Fasano, 2010).

The contraposition at the elite level also reflected on the primaries' campaign, wherein we had indeed some negative contents. Being the candidate forced to chase, Franceschini opted for a more aggressive campaign, while the front-runner Bersani maintained moderate attitudes. Hard confrontations among the candidates occurred regarding eventual poll-riggings and the risks to overturn the membership vote (that rewarded Bersani) with open primaries. Still, the attacks concerning the capacities and character of the candidates were not explicit but only used behind the front line, apart the recurrent critic to Bersani for being maneuvered by D'Alema [Vassallo].

On 24th October 2009 Bersani was elected with 53.2% of the popular vote, while Franceschini stopped at 34.3%. This medium level of competitiveness together with a relatively moderate campaign (though less moderate than two years before) and the success of a candidate that appeared to be the one preferred by the party elite — but not as much as Veltroni in 2007 — , make the leadership race more divisive than 2007 primaries, but not extremely divisive in general terms. In fact from the very beginning the new PC promoted an inclusive internal politics which favoured a mixing of the party factions, insomuch as Bersani's majority *de facto* absorbed Franceschini — who was chosen to led PD parliamentary group in the Chamber — and his followers [Florida, Vassallo].

f) While in 2009 the elite endorsements were almost halved between Bersani and Franceschini, in the occasion of 2012 centre-left primaries the PD core was openly hostile to Renzi and largely lined up with the PC Bersani. Thus the campaign was not particularly hard in terms of direct confrontations between the candidates — rather the two TV debates appeared very friendly — but the tensions were mainly enhanced by the attacks of several members of the party establishment towards Renzi (it reminds of the sort of Borrell in 1998 Spanish primaries), who was accused for wanting to destroy the party and change its nature through the appeal to centre-right voters. In turn Renzi and his followers criticised the complex voting rules for having the only aim to hinder his success, particularly many controversies aroused for the impossibility to vote in the second ballot for those who didn't participate in the first.

In the first ballot held on November 25th Bersani had a lead of about 10% over Renzi but he wasn't able to reach the absolute majority. Also thanks to the endorsement of all the eliminated candidates such a lead overcome 20% in the second ballot. Bersani was accordingly elected CEC and the wish of the party elite was finally completed, while race competitiveness maintained rather low. Instead campaign's negativity increased compared to previous primaries but did not explode, which means the divisiveness marginally increased compared to 2009. Actually after the ballot a couple of prominent PD members and MPs who supported Renzi in the primaries decided to leave the party and joined the centre forces supporting Mario Monti, while others remained in the party though highlighting a dangerous shift to the left. Nonetheless, Renzi recognised the defeat and assured his full support to the new CEC, at least until the very disappointing result obtained by Bersani in 2013 February election.

TABLE 2.
LEADERSHIP RACES SORTED BY DIVISIVENESS (DECREASING ORDER)

Leadership race	NC	Campaign negativity	Elite's favourite candidate	Winner (%)	Index of competitiveness
PSOE 1998	2	xxx	Almunia	Borell (55.4)	0.941
PSOE 2012	2	xx	Rubalcaba	Rubalcaba (51.2)	0.988
PD 2012	5	xxx	Bersani	Bersani (44.9 / 60.9)	0.802
PD 2009	3	xx	Bersani	Bersani (53.0)	0.805
PSOE 2000	4	x	Bono	Zapatero (41.2)	0.841
PD 2007	5	x	Veltroni	Veltroni (75.8)	0.351

x: not negative campaign; xx: partly negative campaign; xxx: very negative campaign.

CONCLUSIONS

The empirical evidences do not confirm the hypothesis of a positive relation between inclusiveness and divisiveness of the leadership race, although the restrict number of cases analyzed do not allow for generalization.

Among the six case studies the three Italian contests are clearly those closer to the most inclusive pole, because of the huge *selectorate* involved. Nonetheless inclusiveness increased significantly from 2007 to 2012 because of the *candidacy* dimension. At the same time, as expected, also race divisiveness increased. Yet in all the three contests the negativity of electoral campaign was limited and the success of the front-runner endorsed by the majority of the party elite was large. Indeed we could suspect that in case a large set of people is called to vote for the party leader, the risk of internal conflicts is better perceived and it could push the party elite and the candidates themselves in adopting a more cautious approach during the campaign, even not to discourage popular participation. Furthermore, Kenig (2008: 242) had already demonstrated that large *selectorates* are more likely to direct their votes on the front-runner in order to guarantee to the selected leader a greater legitimation, while polls that establish a clear front-runner may also persuade the supporters of the challengers to abstain. However the lack of extreme divisiveness in the leadership race does not put under cover from future internal struggles, as exemplified by the case of 2007 and 2012 Italian primaries.

Having said that, the Spanish cases proved to be less inclusive but no less divisive than the Italian primaries. Contrary to Italy, in Spain the inclusiveness progressively decreased from 1998 to 2012. Among the six cases considered, 1998 primaries revealed the most divisive contest, as also exemplified by the unlucky fate of Borrell. On the contrary in 2000 Congress divisiveness decreased significantly, as much as *selectorate's* inclusiveness (which was only partially balanced by a more inclusive *candidacy*). It probably explains why in 2011 the PSOE decided to renounce to the already established closed primary for selecting the new

CEC. Indeed, in a period of dramatic crisis for the PSOE, the imperative was to provide an image of unity that could be seriously jeopardised by the primaries. But that decision did not help the party avoiding its worst electoral defeat ever in 2011 anticipated election, and although the following 2012 Congress was even less inclusive than the one in 2000, divisiveness actually increased. Therefore the orientation of the party elite seemed to have become again favorable to primaries, as it perhaps got to the conclusion that the advantages in terms of publicity and legitimation are larger than the risks. However in Italy the disappointing electoral performance in 2013 election and the following political events brought many PD executives to question the efficiency of primary elections. Nonetheless new open primaries for selecting the next party Secretary has been finally established for December 8th.

To conclude, there are no evidences that very inclusive procedures of selection could actually prevent intra-party conflicts as state by some “primaries’ supporters”, but at least they don’t look to be detrimental. In fact, a divisive leadership contest it is hardly the consequence of the selection process *per se*, while it is usually the reflection of pre-existent internal fractures.

Appendix: expert survey outcome⁴

	PD 2007				PD 2009			
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
Massari	Yes	No	Yes	No	Yes	No	Yes	No
Florida	Yes	No	Yes	No	No	No	?	No
Vassallo	Yes	No	Yes	No	No	?	Yes	/
Bachelet	Yes	No	Yes	No	No	No	Yes	No

	PSOE 1998				PSOE 2000				PSOE 2012			
Robles	?	Yes	No	Yes	Yes	No	No	No	No	No	?	Yes
Real	Yes	?	No	Yes	No	?	No	No	Yes	?	?	Yes
Jerez	Yes	No	No	Yes	Yes	No	No	Yes	/	/	/	/
Viotti	Yes	Yes	No	Yes	No	No	?	?	Yes	No	Yes	Yes
Delgado	yes	No	No	Yes	Yes	No	No	No	Yes	No	?	Yes

/: the answer is missing. ?: the answer is present but the expert is uncertain.

Q1: Do you think the party elite had a significant role in the construction of the candidate offer (i.e. some other potential candidates were prevented to run for the leadership because of formal or political factors)?

Q2: How would you define the style of the electoral campaign? Was it based on “fair play” or was it a negative campaign with critics to the personal qualifications, issue positions, past experiences or character of the challengers?

Q3: Do you think the race winner was also the candidate more supported by the party elite?

Q4: Would you define the leadership race as divisive for the party?

4. The survey has been realized before December 2012, so the answers concerning 2012 centre-left Italian primaries are missing.

References

- Astudillo, Javier. 2012. "The diffusion of the direct participation of party members in the selection of party leaders: a cross-party, cross-national analysis", Paper prepared for the ECPR Joint Session "Party primaries in Europe: consequences and challenges", Atwerp, April 11-15.
- Barberà, Oscar, Montserrat Bares, Astrid Bario and Juan R. Teruel. 2010. "Are parties democratizing themselves? The evolution of leadership selection in Spain", *Working Papers ICPS*, Barcelona.
- Benítez, Octavio S. 2000. "Las primarias socialistas: una experiencia de democratización de la selección de candidatos", *Teoría y Realidad Constitucional*, 6: 135-161.
- Boix, Carles. 1998. "Elecciones primarias en el PSOE: ventajas, ambigüedades y riesgos", *Claves de Razón Práctica*, 83: 34-38.
- Cain, Bruce, Russel Dalton and Susan Scarrow (eds.). 2003. *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press.
- Carreras, Albert and Xavier Tafunell. 2005. *Estadísticas Históricas de España XIX-XX*, Madrid: Fundación BBVA.
- Castaldo, Antonino. 2011. Elezioni primarie e chief executive selection: un confronto tra i casi di John Kerry, Ségolène Royal e Romano Prodi, *Quaderni di Scienza Politica*, 18 (1): 147-182.
- Caul Kittilson, Miky and Susan Scarrow. 2006. "Political Parties and the Rethoric and Realities of Democratization", in Cain, B., Dalton, R. and Scarrow, S. (eds.), *Democracy Transformed?: Expanding political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Davis, James W. 1998. *Leadership Selection in Six Western Democracies*. Westport, CT: Greenwood Press.
- Djupe, Paul and David Peterson. 2005. "When Primary Campaigns Go Negative: The Determinants of Campaign Negativity", *Political Research Quarterly*, 58 (1): 45-54.
- Dolez, Bernard and Annie Laurent. 2007. Une Primarie à la Française. La Désignation de Ségolène Royal par le Party Socialiste, *Revue Française de Science Politique*, 57 (2): 133-161.
- Elgie, Robert. 1995. *Political leadership in liberal democracies*. London: Macmillan.
- Fasano, Luciano. 2010. "PD 2007/2009. Analisi della fase genetica di un partito (con alcune considerazioni teoriche sulla trasformazione partitica)", Convegno SISP, Venezia 16-18 September.
- Florida, Antonio. 2008. "Scendere in campo": l'accesso alla competizione elettorale tra barriere formali e incentivi politici, in D'Alimonte R., Fusaro C. (eds.), *La legislazione elettorale italiana*. Bologna: Il Mulino.
- Fusaro, Carlo. 2006. "Elezioni primarie: prime esperienze e profili costituzionali", *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, 55: 41-62.

- Gallagher, Michael, Michael Laver and Peter Mair. 2001. *Representative Government in Modern Europe*. London: McGraw Hill.
- Gambino, Silvio (eds.). 1995. *Elezioni primarie e rappresentanza politica*. Messina: Rubbettino.
- Giménez, Fernando F. 1998. *La democracia interna de los partidos políticos*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Hacker, Andrew. 1965. "Does a 'Divisive' Primary Harm a Candidate's Election Chances?", *American Political Science Review*, 59: 105-110.
- Hazan, Reuven Y. 2006. "Metodi di selezione dei candidati: le conseguenze delle elezioni interne ai partiti", in L. Bardi (eds.), *Partiti e sistemi di partito: il cartel party ed oltre*, Il Mulino, Bologna.
- Hopkin, Jonathan. 2001. Bringing the members back in? Democratizing Candidate Selection in Britain and Spain, *Party Politics*, 7: 343-361.
- Katz, Richard and Robin Kolodny. 1994. "Party Organisation as an Empty Vessel: Parties in American Politics", in R. Katz, P. Mair, *How Parties Organise. Change and Adaptation in Party Organisations in Western Democracies*. London: Sage.
- Kenig, Ofer. 2008. "Democratization of party leadership selection: do wider selectorates produce more competitive contests?", *Electoral Studies*, 28: 240-247.
- Kenig, Ofer. 2009. "Classifying Party Leaders' Selection Methods in Parliamentary Democracies", *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 19 (4): 433-447.
- Le Duc, Lawrence. 2001. "Democratizing Party Leadership Selection", *Party Politics*, 7 (3): 323-341.
- Massari, Oreste. 2004. *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*. Rome: Laterza.
- Melchionda, Enrico. 2005. *Alle origini delle primarie. Democrazia e direttismo nell'America progressista*. Roma: Ediesse.
- Natera, Antonio and Francisco Vanaclocha, F. 2005. *Los liderazgos en el mercado político y la gestión pública*, Boletín Oficial del Estado.
- Pasquino, Gianfranco. 2006. "Democrazia, partiti, primarie", *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, 55: 21-38.
- Pasquino, Gianfranco (ed.). 2009. *Il Partito Democratico. Elezione del Segretario, organizzazione e potere*. Bologna: Bonomia University Press.
- Pennings, Paul and Reuven Y. Hazan. 2001. "Democratizing candidate selection. Causes and consequences", *Party Politics*, 7 (3).
- Piereson, James and Terry Smith. 1975, "Primary Divisiveness and General Election Success: A Re-examination", *Journal of Politics*, 37 (2): 555-562.
- Poguntke, Thomas. and Paul Webb. 2005, *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Rahat, Gideon and Reuven Y. Hazan. 2007. Political Participation in Party primaries: Increase in Quantity, Decrease in Quality", in T. Zittel and D. Fuchs (eds.), *Participatory Democracy and Political Participation: Can Participatory Engineering Bring Citizens Back In?*, London: Routledge.

- Scarrow, Susan, Paul Webb and David Farrell. 2000. "From Social Integration to Electoral Contestation: The Changing Distribution of Power within Political Parties", in R. Dalton and M. Wattenberg (eds.), *Parties without Partisans*. Oxford: Oxford University Press.
- Valbruzzi, Marco. 2005. *Primarie: partecipazione e leadership*. Bologna: Bononia University Press.
- Venturino, Fulvio and Gianfranco Pasquino. (eds.). 2009. *Le primarie comunali in Italia*. Bologna: Il Mulino.

Presentado para evaluación: 12 de mayo de 2013

Aceptado para publicación: 9 de octubre de 2013

GIULIA VICENTINI, University of Siena

giuliavice@katamail.com

Ph.D. in Comparative and European Politics at the University of Siena, Centre for the Study of Political Change (CIRCaP). In 2011 she held a Visiting Doctoral Student position at the Heinrich Heine University of Düsseldorf and in 2013 she obtained a Master's degree in Parliamentary Studies from the University of Florence. Her research interests focus on candidate and leader selection and political parties in Western democracies.

La movilización ciudadana en España en los albores del siglo XXI: una contextualización para el debate

Spanish Citizens' Mobilization in the Early 20th Century: A Framework for the Debate

Pablo Oñate

Universidad Carlos III de Madrid

pablo.onate@uc3m.es

"The axial principle of the modern polity is participation."
Daniel Bell, *The Coming of Post-Industrial Society*, 1973

Resumen

En este artículo se analiza el marco teórico para el estudio de la movilización política que afloró en España a partir del 15 de marzo de 2011, tratando de dilucidar si se trata de un fenómeno nuevo o si responde a factores que vienen gestándose desde hace tiempo y que no pueden ser abarcados con una perspectiva estrictamente coyuntural (acaso acuciada por la crisis económica). Más que una aproximación empírica a esa movilización, se diseccionan algunos enfoques para perfilar sinérgica e integralmente el estado del arte para el estudio de la participación política, desde el que se puedan precisar factores más profundos —sistémicos— de carácter más duradero. Se repasan las transformaciones operadas en los sistemas políticos en las últimas décadas y las consecuencias que han podido tener para la propia democracia, la percepción que de su funcionamiento —y de sus promesas incumplidas— tiene la ciudadanía, así como para la participación ciudadana en el marco de la nueva política o el nuevo paradigma político. La conclusión es que los cambios estructurales apuntan a perdurables transformaciones en los sistemas políticos y la ciudadanía y sus formas de participación política. En ese nuevo paradigma se incardinan las movilizaciones que, en el contexto de una grave crisis económica, vuelven sobre temas y conflictos que parecían superados, si bien con nuevas perspectivas y formas de acción. En definitiva, se trata de movilizaciones de carácter democrático —que no pueden ser calificadas de antisistema— y que no se orientan si no a mejorar la calidad del funcionamiento de los propios sistemas democráticos.

Palabras clave: movilización colectiva, participación política, movilización 15-M, democracia real ya (DRY), Movimiento Indignados, nueva política.

Abstract

The aim of this article is to analyze the theoretical framework for the study of political mobilizations that arose in Spain in March 2011. The aim is to find out whether these mobilizations are based in short-term factors or in structural long-term ones. More than an empirical analysis of these mobilizations, the aim is to study the state of the art of the framework for the study of political participation, to analyze whether these mobilizations are a temporary phenomenon (eventually enhanced by the economic crisis) or they are structural-based and, therefore, will have more long-lasting effects. We will go over the transformations that political systems have gone through in the last decades and the consequences they may have had for democracy, citizenship and political participation (and the way citizens evaluate the former and its broken promises). We conclude these structural changes point to a new political paradigm in which political participation has to be analyzed under a new scope. Under this new paradigm, political protest is not addressed to overthrow the democratic system, but to improving its functioning and to reach the ideals it assumed and which (apparently) fosters.

Keywords: collective mobilization, political participation, 15-M mobilization, Real Democracy Now (DRY), Indignados movement, angry citizens, new politics.

¿LA ECLOSIÓN DE LA MOVILIZACIÓN CRÍTICA (INDIGNADA) EN ESPAÑA?¹

Con ocasión de la campaña electoral de las elecciones municipales y autonómicas de 2011 afloraron unas movilizaciones en diversas ciudades españolas que adquirieron de inmediato singular notoriedad. Se trató de un fenómeno que llamó la atención por su espontaneidad, su capacidad de convocatoria, su impacto mediático, el amplio apoyo que suscitó y la oportunidad que sus convocantes supieron aprovechar (la antesala de unas elecciones autonómicas y municipales). Las manifestaciones del “15-M”, base de la movilización de los indignados (MI) o de “Democracia Real Ya” (DRY), parecieron conseguir despertar a la sociedad de un aparente letargo, apatía o desafección políticas, expandiendo de forma inusitada su mensaje acerca de la insuficiencia de la democracia realmente existente en torno al lema —verdadero *marco*— “democracia real ya”².

Inicialmente, el movimiento se instaló, desde la coexistencia ideológica y programática (Taibo, 2011: 60 ss.), en la difusa dimensión de la negatividad³, propiciando la colaboración de diferentes organizaciones y redes, así como la consecución de adhesiones colectivas e

-
1. Agradezco las aportaciones de los dos evaluadores anónimos de la RECP, cuyos comentarios han coadyuvado a la mejora de este texto.
 2. Vallespín, F., “Hacia un nuevo contrato social”, *El País*, 21 de junio de 2011; también, Vallespín (2011). Sobre el escasamente estudiado vínculo entre movimientos sociales y procesos electorales, y —en lo que aquí nos interesa— el papel de las elecciones como catalizador de la actividad de los movimientos sociales, ver McAdam y Tarrow (2011: 163 ss.). Jiménez (2011: 40 ss. y 54 ss.) ha estudiado el vínculo entre el perfil de los manifestantes y lo que él denomina “ciclo electoral” —que define por el partido que está en el Gobierno y cuáles le apoyan o se ubican claramente en la oposición (a sus políticas)—. Taibo (2011: 29) considera que la convocatoria del 15-M en mitad de la campaña electoral fue un acierto del “talento táctico de l@s convocantes” para que “los mensajes disonantes de las movilizaciones supusieran un aldabonazo en el magma de la tediosa y vacía campaña electoral de partidos y políticos”.
 3. Wert, J. I., “Descifrando la indignación”, *El País*, 30 de junio de 2011. También, Casquete, J., “Indignación y política de influencia”, *El País*, 18 de agosto de 2011.

individuales, y evitando —por otra parte— divisiones en su seno (práctica propia de ese tipo de movilizaciones en otros países: della Porta y Diani, 2011: 44 ss., 125 ss., 155 ss. y 204 ss.; Offe, 1988: 225). Más allá del cuestionamiento general de lo existente, la movilización consiguió *tematizar* e introducir en la agenda pública el debate sobre un buen número de cuestiones relativas a un amplio conjunto de asuntos políticos, económicos y sociales⁴. Esos debates tardaron en generar documentos programáticos concretos, que acabaron viendo la luz con posterioridad, una vez abandonada la ocupación de las plazas, cuando sus comisiones y asambleas sectoriales y de pueblos y barrios habían debatido y elaborado propuestas de muy diversa índole, orientadas —con carácter general— a la mejora de nuestro sistema democrático, económico y social⁵.

La movilización suscitó de inmediato las simpatías y el apoyo de una gran mayoría de la población española: según el Barómetro del CIS del mes de junio de 2011, el 70 por ciento de los españoles valoraba positivamente los acontecimientos protagonizados por este movimiento (solo un 12,7 por ciento lo hacía en términos negativos). Y ese nivel de apoyo se registraba, con carácter general, en todos los grupos de edad, no solo entre los más jóvenes⁶. No obstante, quizá parte de este apoyo quede matizado si consideramos que esa misma encuesta registraba que el 55 por ciento de esos ciudadanos entrevistados decía tener poco o nada de interés por la política (el doble de quienes decían tener mucho o bastante)⁷ y solo el 50 por ciento manifestaba haber seguido con mucho o bastante interés las noticias sobre esa movilización (el 48,7 por ciento manifestaba haberlo hecho con poco o nada de interés). Adicionalmente, solo el 22 por ciento de los ciudadanos entrevistados en esa encuesta afirmaba sentirse poco o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia española.

Es posible que parte de ese apoyo pudiera explicarse —como afirmaba Wert (ibídem)— porque los indignados ganaron la batalla decisiva de “imponer un marco (*frame*) en el terreno que más les favorece”, al convertir la indignación en su razón de ser, poner el acento en lo que no son, subrayar lo que no quieren y apostar por el método de la “protesta pacífica”⁸. Además, al margen de los *heterogéneos* llamamientos de los convocantes, hay

-
4. Taibo (2011: 60 ss.) constataba esa convivencia programática e ideológica, en aras de “mantener un proyecto razonablemente unificador [...] tratando de procurar puntos de confluencia entre luchas muy distintas y otorgar a estas un marco común”. Desde el punto de vista programático, distinguió tres “horizontes mentales” entre los participantes: los que apuntaban a reformas del sistema político democrático en sentido estricto (sistema electoral, lucha contra la corrupción, etc.); los que formulaban reivindicaciones de carácter económico y social frente a los excesos del neoliberalismo; y los que defendían la perspectiva de los movimientos sociales alternativos con discursos de contestación frontal del capitalismo y sus “instituciones”.
 5. Acerca de los argumentos y propuestas de la movilización, puede verse VV. AA. (2012); también Taibo (2012).
 6. En todo caso, la valoración positiva del movimiento era más extensa entre los ciudadanos con mayor nivel de estudios: el 56 por ciento entre los que no tenían estudios y el 70 y 75 por ciento de los que tenían estudios de educación secundaria y universitarios superiores, respectivamente. Ver el Estudio 2.905 del Banco de Datos del Centro de Investigaciones Sociológicas (Barómetro de junio de 2011).
 7. Ver Jiménez (2011: 37) sobre el incremento del número de participantes en manifestaciones de ciudadanos que se declaran no interesados en política. Una buena explicación es que se esté redefiniendo el ámbito de lo político, como veremos más adelante.
 8. Sobre el *framing*, entendido como el proceso de interpretación, atribución de significados y construcción social de identidad que media entre *oportunidad* y *acción*, motivando y catalizando esta, ver Snow (2004), así como las diversas aportaciones al respecto en McAdam, McCarthy y Zald (1996: 261 a 355). Sobre posibles razones de distinta raigambre que pudieron estar detrás del éxito de la movilización, ver Taibo (2011: 19 a 31), así como Taibo (2011-b).

que considerar que en un movimiento que alcanza esos niveles de apoyo, no todos los que participan o simpatizan con él lo hacen por los motivos de “la convocatoria”, sino por razones “que van más allá y que guardan relación con una insatisfacción más general con el Gobierno del momento” (Klandemans y Stekelenburg, 2011: 180 y 185), especialmente, dado el deterioro de las condiciones sociales por la crisis económica y la gestión de la misma por parte del Gobierno. En todo caso, esta movilización cuestionaba —si bien con un alto grado de indefinición— aspectos sustanciales del sistema político, apuntando sus potenciales deficiencias y mal funcionamiento, al tiempo que el recelo de la ciudadanía española respecto de la clase política y los partidos aumentaba rápidamente⁹.

Estas movilizaciones implicaron algunas novedades respecto de anteriores procesos de protesta política. Por un lado, la convocatoria a través de redes sociales, nuevas tecnologías (internet y móviles) y redes personales de amistades, y al margen de las organizaciones tradicionales. Además, las organizaciones convocantes eran pequeñas y carecían de una extensa experiencia movilizadora. Por otro lado, los manifestantes tenían menos experiencia en movilizaciones, menos actividad política previa y menos vínculos organizativos que los participantes de anteriores movilizaciones en España, como pusieron de manifiesto Anduiza, Cristancho y Sabucedo (2012: 23). Por último, como estos mismos autores señalaron, nunca se había registrado un número tan alto de participantes en una movilización en España al margen de las organizaciones políticas y económicas tradicionales. Estas características peculiares permiten calificar las movilizaciones de los indignados en España como diferentes a cualquier posible precedente.

No obstante, pese a que el éxito de la convocatoria alcanzara una extraordinaria notoriedad, tanto en España como en el extranjero, estas movilizaciones no surgían en una sociedad desmovilizada: España se caracteriza por registrar bajos niveles de participación ciudadana —más allá del voto—, excepto en lo que respecta a la conducida a través de las manifestaciones, recurso cuya utilización nos coloca a la cabeza de los países europeos (Torcal, Montero, Teorell, 2006: 52 ss.). El porcentaje de población participante en manifestaciones ha crecido progresivamente desde comienzos de la década de los años ochenta, pasando del 20 por ciento de entonces al 50 en 2010, según datos del Ministerio del Interior y del CIS analizados por Jiménez (2011: 19 ss.). Además, no solo había crecido el número de manifestaciones y manifestantes, sino que también se había *normalizado*¹⁰ el perfil de estos, dadas la mayor heterogeneidad de sus protagonistas y temáticas (Jiménez, 2011: 25 ss. y 49 ss.): esa *normalización* se había dado primero con ocasión de las multitudinarias manifestaciones en contra del terrorismo que se celebran con éxito desde mitad

9. El porcentaje de ciudadanos que consideraba a la clase política y los partidos políticos uno de los tres principales problemas del país se había multiplicado casi por cuatro en tres años (alcanzando en junio de 2011 el 25 por ciento, frente al 6 por ciento que lo hacía en igual mes de 2008). Barómetros CIS de junio de 2008 y 2011. En los primeros meses de 2013 ese porcentaje llegó a superar el 30 por ciento.

10. Sobre la *normalización* de las manifestaciones y de los manifestantes, ver P. van Aelst & S. Walgrave, “Who is that (wo)man in the street? From the normalisation of protest to the normalisation of the protester”, *European Journal of Political Research*, 39, 4 (2000): 461-486; así como Norris, Walgrave y van Aelst (2005).

de los años noventa. Posteriormente, y en gran medida como consecuencia de esta experiencia de aprendizaje previa, en sendos ciclos de movilización de protesta de sectores de izquierda y de derecha, respectivamente, contra las políticas de los Gobiernos de Aznar (2000-04)¹¹ y de Rodríguez Zapatero (2004-08)¹² (ibídem: 14 ss. y 49 ss.).

La motivación de ese progresivo incremento debe buscarse en las consecuencias de las profundas transformaciones económicas, sociales y políticas de carácter estructural derivadas del proceso de modernización (posindustrialización) experimentado por la sociedad española (sobre las que volveremos más adelante), pero en parte también en las manifestaciones contra el terrorismo desde mitad de los años noventa (de motivación emocional, moral y, así, no ideológico o “político”), en los posteriores ciclos de movilización vinculados a la coyuntura política, así como en los cambios en las dinámicas de movilización (Jiménez, 2011: 29, 60 y 61).

Pero la movilización del 15-M o DRY generó una dinámica peculiar tanto en su convocatoria (organizaciones y medios), en sus participantes (poca experiencia previa en movilizaciones y de vínculos en organizaciones), o en el impacto mediático logrado y en los generales y heterogéneos niveles de apoyo conseguido, por mucho que anteriores movilizaciones agregaran a un mayor número de manifestantes¹³. Sin duda, pese a esas experiencias previas, la crítica situación económica del momento coadyuvó a que ese impacto social propiciara que se considerara como la evidencia de la generalización (para muchos ciudadanos, eclosión) de nuevas formas de hacer política en el marco de un nuevo paradigma mediático y comunicativo en una ciudadanía que, por fin, estaría despertando de su sopor cívico, articulando una “conciencia crítica cargada de lucidez y frescura [...] que ha emprendido ya su propio camino hacia nuevas formas de auto-organización [...] abriendo de nuevo una brecha entre la España oficial de las instituciones y la España real del nuevo activismo”¹⁴. No faltaron, incluso, quienes —con un siempre dispuesto afán taxonómico— bautizaron el fenómeno como la “*primavera española*” o la “*spanish revolution*”.

Así, cabe preguntarse si estas movilizaciones supusieron la auténtica eclosión de una nueva forma de hacer política, fruto de la crisis económica, o si hay factores que pueden explicarla que hunden sus raíces en procesos más profundos y complejos que no pueden ser aclarados solo con variables coyunturales. Considero que antes de dar por buena la interpretación que las considera una eclosión cuasi-revolucionaria (qué acaso podría predicarse de alguno de sus rasgos más novedosos) convendría contextualizar estas movilizaciones en el

11. Manifestaciones antiglobalización coincidiendo con la Presidencia española de la UE, contra la gestión del desastre del *Prestige*, la Ley de Universidades, la guerra de Irak, la reforma laboral, el Plan Hidrológico Nacional...

12. Manifestaciones contra las negociaciones con ETA, la reforma educativa, el matrimonio homosexual, la reforma de las leyes de divorcio y del aborto, la paralización del Plan Hidrológico Nacional o las relacionadas con la reforma de los Estatutos de Autonomía...

13. Norris, Walgrave y van Aelst (2005: 203) nos avisan del potencial error de categorización consistente en considerar a todas las manifestaciones como fenómenos equivalentes, subrayando la importancia de tener en cuenta las especificidades de cada una de ellas.

14. Vallespín, F., “La política del esperpento”, *El País*, 1 de marzo de 2013.

marco de las transformaciones estructurales y de las democracias contemporáneas, analizándolas desde los plurales enfoques con los que se han estudiado en las últimas décadas las movilizaciones político-sociales. En las siguientes páginas nuestro objetivo será proporcionar elementos de debate que permitan dilucidar si se trata de un fenómeno nuevo, que surgió inusitadamente con esas movilizaciones a partir del 15-M y que solo afecta a nuestra democracia o si puede incardinarse en una tendencia común que se viene registrando desde hace tiempo en otras democracias largamente establecidas para, en este caso, tratar de arrojar alguna luz acerca de los factores que podrían estar en su génesis, así como del alcance de sus potenciales efectos.

Para ello resultará conveniente, en primer lugar, considerar los principales enfoques desde los que cabe analizar la participación o movilización política¹⁵, entendiendo que se trata de perspectivas complementarias, que dan respuesta a diferentes interrogantes. La manera cabal de estudiar el objeto que nos ocupa consistiría en asumir un marco de análisis integral, que estudiara las distintas dimensiones sobre las que estos enfoques informan (Norris, 2003: 19 ss.; Della Porta y Diani, 2011: 25 ss. y 52-53).

El primero de estos enfoques —y en el que nos centraremos en los siguientes apartados— analiza cómo el *cambio estructural* derivado del proceso de modernización ha podido influir en el conflicto, la participación y los actores políticos. Las transformaciones experimentadas con el proceso de la posindustrialización habrían dado lugar a cambios culturales y políticos que han acabado afectando a los actores colectivos, a las propias pautas de la participación política, así como al surgimiento y desarrollo de los nuevos movimientos sociales.

El segundo, de la mano de la perspectiva interaccionista de la *teoría del comportamiento colectivo*, se centra en el papel que juegan en los conflictos políticos la producción simbólica e identitaria (e, incluso, las emociones) y, así, las representaciones culturales creadas por los movimientos sociales. Estas estrategias de los actores serían útiles para explicar la dinámica de *enmarcamiento* (*framing*) por la cual los sentimientos individuales (intereses, agravios, demandas, reivindicaciones sobre derechos o bienestar) dan lugar a movilizaciones colectivas¹⁶.

El enfoque de la *teoría de movilización de recursos* indaga acerca del papel de los factores organizativos —estrategias deliberadas de movilización— para transformar los recursos individuales y organizativos en el surgimiento y desarrollo de los movimientos sociales.

15. Acerca de la ampliación del ámbito de la participación política (de lo político) derivada de la expansión del Estado y de la actividad de grupos sociales, superando la vieja división binaria “público/privado”, hasta abarcar todo lo que no sea estrictamente privado, también la política no institucional y en el seno de la sociedad civil, ver Offe (1988: 174 y 181) y van Deth (2001: *passim*). La participación política, entendida como acción colectiva orientada a influir, directa o indirectamente, en la adopción de decisiones públicas —o semipúblicas—, se ha expandido tanto cuantitativa como cualitativamente, hasta abarcarlo prácticamente todo. Desde este punto de vista utilizaré indistintamente los términos participación o movilización política. Van Deth encontraría pocos argumentos para diferenciar las de carácter político y social.

16. Puede verse un buen resumen de los principales argumentos de esta perspectiva en Gusfield (1994), así como en las obras citadas en la nota 8.

Analiza cómo se estructura la movilización de recursos para gestionar hacia la acción colectiva los intereses, emociones, ideas, identidades, símbolos, organizaciones y redes formales y/o informales¹⁷.

Por último la *teoría del proceso político* se ha ocupado de analizar cómo el sistema político-institucional, en sentido lato (formal e informal) o *contexto político* específico (Kriesi, 2004: 69 ss.), moldea la estructura de oportunidades políticas, propiciando, facilitando o dificultando el desarrollo y la acción —en sus múltiples facetas— de los movimientos sociales. Esta perspectiva entiende que los movimientos sociales y el sistema político-institucional se constituyen recíprocamente, en una interacción dinámica (Tilly, 1978 y 2008; Kriesi, 2004). Dentro del paraguas de este enfoque, algunos análisis han llegado a colocar a los movilizadores (al movimiento) en el centro del análisis teórico y empírico, rompiendo los lazos con las aportaciones de los enfoques socioestructurales y con una aportación central para el enfoque de los procesos políticos: que “la contienda política está fuertemente determinada por toda una hueste de otros actores”, autoridades públicas, partidos, grupos de interés, medios de comunicación, grupos contramovimiento, público circundante, gobiernos extranjeros, otros movimientos y redes formales o informales, etc. (McAdam y Tarrow, 2011: 162).

El análisis del respectivo contexto político conforma la *estructura de oportunidades políticas* (abierta, cerrada...), la configuración de actores (aliados, adversarios o audiencia atenta no involucrada directamente) y los contextos de interacción y movilización de la contienda (Tilly, 2008). Este puede describirse en términos de demanda (motivada por identidad compartida ante agravios), oferta (conglomerado de organizaciones de movimiento y redes sociales que aportan la infraestructura —más o menos formalizada— sobre la que se construye la protesta) y movilización (para el consenso [*framing*] y para la acción o participación) (McAdam, McCarty y Zald, 1996; Klandemans, 2004; Klandemans y Stekelenburg, 2011). Desde este enfoque se entiende que “la motivación para participar en la acción colectiva es el resultado de las emociones y los agravios compartidos con un grupo con el cual se identifican los participantes individuales” (Klandemans y Stekelenburg, 2011: 195), y que en la motivación puede haber componentes instrumentales (para lograr algo), ideológicos (por la obligación moral de expresar su opinión) o identitarios (por la obligación social de sentirse parte de un grupo con el que uno se identifica) (Klandemans, 2004).

Estos plurales enfoques, con las matizaciones que con el tiempo han ido formulando sus propios defensores, constituyen el marco integral para el estudio de las movilizaciones de participación política. Unos pueden resultar más útiles para analizar las diferencias en las pautas de participación en el largo plazo, mientras que otros resultan idóneos para explicar las variaciones en esas mismas pautas en el corto plazo o las diferencias respecto de ellas entre sociedades con similar nivel de desarrollo. En todo caso, aportan información complementaria para una comprensión sinérgica y cabal del objeto que nos ocupa.

17. Ver, a modo de ejemplo de este enfoque, las contribuciones al respecto recogidas en McAdam, McCarthy y Zald (1997: 141-226), así como en Snow, Soule y Kriesi (2004).

En las siguientes páginas, sin dejar de lado los otros enfoques complementarios, y al calor del *revival* que está experimentando en los últimos años el enfoque estructural que parecía ya superado, y teniendo presente que la crisis económico-financiera ha vuelto a poner sobre la mesa conflictos “antiguos” junto con los “nuevos” (Della Porta y Diani, 2011: 15, 16 y 22), voy a plantear algunos de los rasgos y consecuencias más relevantes de las transformaciones sociales y políticas derivadas del proceso de modernización (posindustrialización) de hace unas décadas, y que debemos seguir teniendo presentes al contextualizar el análisis de las movilizaciones políticas contemporáneas para evitar caer en la tentación de descubrir Mediterráneos o de formular taxonomías *arriesgadas*.

LAS TRANSFORMACIONES ESTRUCTURALES Y SU IMPACTO EN LAS SOCIEDADES, LOS SISTEMAS POLÍTICOS Y LA PARTICIPACIÓN

También en las sociedades occidentales de las décadas de 1960 y 1970 algo parecía estar cambiando en una línea similar a lo que aquí se analiza. En 1977 Ronald Inglehart publicaba su *Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Westerners*, en la que presentaba su hipótesis del *cambio cultural*, que puede sintetizarse de la siguiente manera (Inglehart, 1977: 3 ss.)¹⁸: desde los años cuarenta y cincuenta se vienen operando en las sociedades occidentales desarrolladas unas transformaciones estructurales que se manifiestan en un incremento económico sin precedentes, el paso de una economía (y una sociedad) industrial a una posindustrial (de servicios) con los consiguientes cambios en los mercados laborales, unos ingentes avances tecnológicos, un inusitado desarrollo y expansión de los medios de comunicación —con directas consecuencias en la comunicación política con la generalización de la expansión del acceso a la televisión (y hoy, Internet)—, un relevante incremento de la educación tanto de carácter cuantitativo como cualitativo, un aumento de la movilidad geográfica y funcional, así como una ausencia prolongada de experiencia vital en conflictos bélicos para la mayor parte de la población.

Esas transformaciones operadas progresivamente en el ámbito del sistema proyectaron consecuencias en los individuos en dos sentidos: por un lado, paulatinamente, a medida que la satisfacción de determinadas necesidades básicas estaban garantizadas para una parte creciente de la población, esta sustituía los valores materiales (relacionados con la seguridad y el bienestar material) por otros *posmateriales* más relacionados con el ámbito

18. Aunque utilizo la formulación de la referencia original de 1977, Inglehart confirmará posteriormente su esquema de análisis y conclusiones en obras sucesivas (1999, 2001 y, con Welzel, 2006), ampliando el número de sociedades analizadas. Ha matizado sus conclusiones, en el sentido de rechazar el determinismo cultural, el carácter necesariamente lineal de su teoría y que sea aplicable con iguales fases e intensidad a todas las sociedades. Igualmente, ha advertido que circunstancias propias de una sociedad o de una coyuntura pueden alterar las fases y consecuencias del proceso o su intensidad (o, incluso, revertirlo temporal o parcialmente debido a determinados acontecimientos o sucesos —como una severa crisis económica, por ejemplo—). Convendrá tener muy presentes estas matizaciones a la hora de analizar las movilizaciones ciudadanas en el contexto de la crisis económica que afloró en 2008.

de la *expresividad*: la calidad de vida, la autorrealización, la pertenencia, la autoestima, la identidad, la autonomía... Por otro lado, se incrementaba gradualmente la capacidad cognitiva y, así, la sofisticación política de la ciudadanía, en especial de aquellos (los más jóvenes) que se habían socializado en las nuevas circunstancias económico-sociales.

Esos cambios en el ámbito individual y de carácter cultural —de los valores— tenían consecuencias en el nivel del sistema político, al generar: a) cambios en los temas políticos relevantes (ahora más relacionados con *issues* que con *cleavages*¹⁹; b) cambios en el apoyo a las instituciones, generándose nuevas lealtades hacia las de ámbito supranacional o local, en detrimento de las hasta entonces habituales dirigidas al Estado-nación; c) alteraciones en las bases del conflicto social (perdiendo importancia el conflicto de clase basado en cuestiones de distribución de la riqueza y ganándola los relacionados con la identidad y la autonomía); y, d) transformaciones en las formas de participación política, creciendo las de protesta, conducida con mayor autonomía y a través de nuevos actores de movimientos sociales y de redes formales e informales, en perjuicio de la capacidad dirigente de las viejas élites y los vehículos tradicionales de canalización de la participación (partidos políticos, sindicatos, grupos de interés u otro tipo de organizaciones tradicionales...) ²⁰.

Dos años después, Barnes y Kaase (1979) constataban que las transformaciones que las sociedades occidentales estaban experimentando daban lugar a un nuevo paradigma político caracterizado por un continuo incremento de las tasas de participación política (efectiva y de demandas de participación). Ese incremento tenía un carácter tanto cuantitativo como cualitativo, puesto que la población había ampliado el *catálogo* o *repertorio* de formas de participación política respecto de lo que hasta entonces se había considerado convencionalmente como formas de legítimas de participación ciudadana. Las nuevas formas de participación se caracterizaban por ser de carácter no convencional, no institucionalizado y directo: formas de participación que “no corresponden con las normas, leyes, reglas y costumbres que regulaban la participación política en un régimen dado” (Kaase y Marsh, 1979a: 41), y que están relacionadas con la protesta y con demandas no institucionalizadas, no adecuadamente canalizadas ni atendidas por los actores o las estructuras políticas tradicionales.

El comportamiento político basado en las nuevas formas no convencionales y directas de participación (posteriormente, *de protesta*) difícilmente admitía ser calificado de *antisistema*, en tanto tenía como objetivo “aumentar la influencia política frente a unas instituciones que no responden, pero no instalar un gobierno alternativo” (Kaase y Marsh, 1979b: 150). Además, estos autores comprobaron que quienes utilizaban las *nuevas* formas no convencionales de participación política seguían acudiendo cuando lo consideraban oportuno o eficaz a las formas convencionales: la participación política convencional y no convencional (de protesta)

19. Se habían descongelado, según Inglehart, los alineamientos políticos (también partidistas) que, como apuntaron Lipset y Rokkan (1967: 14 ss.), habían estructurado la política desde principios de siglo XX.

20. Sobre la movilización-participación política a través de organizaciones alternativas a los viejos actores políticos, véase, con carácter general, Morales (2008). Sobre la adaptación de los partidos a los nuevos escenarios, Dalton, Farrell y McAllister (2013).

eran percibidas como complementarias, dándose una alta correlación entre quienes se manifestaban dispuestos a utilizar unas y otras formas de participación política (Kaase y Marsh, 1979b: 134 y 135) o se movían una y otra vez entre ambos paradigmas, viejo y nuevo, según las circunstancias y las situaciones (Offe, 1988: 184).

Barnes y sus coautores hallaron que la base para esas transformaciones en el ámbito de la participación política individual estaba en las mismas variables descritas por Inglehart: el crecimiento económico y la expansión de la intervención estatal en el marco del Estado de bienestar, y el consiguiente incremento cuantitativo y cualitativo de los niveles de educación de la ciudadanía, de la tecnología y, así, de los medios de comunicación —especialmente de la televisión—. Todo ello redundaba en el incremento de la capacidad cognitiva de unos ciudadanos que iban adquiriendo progresivamente mayor sofisticación y autonomía política respecto de las organizaciones formales que canalizaban su participación (Kaase y Marsh, 1979a: 37).

Esa mayor sofisticación de los ciudadanos les permitiría percibir y reaccionar ante las consecuencias negativas y destructivas de las formas establecidas de racionalidad económica, política y tecnológica —que afectan ya no a un grupo sino, potencialmente, a casi toda la sociedad, en escenarios de *(in)justicia global*—, y ante la incapacidad de las instituciones políticas para aprender y cambiar. Así, el nexo entre las circunstancias objetivas y la acción vendría mediatizado por un *proceso cognitivo consciente*, por una respuesta racional a la percepción de la realidad social y la realización de los valores que en ella se dice perseguir (Offe, 1988: 205, 208 y 217), proceso al que no sería ajeno el *framing* que intentan generar las organizaciones de movimientos sociales.

Se estaba operando un cambio histórico en estas sociedades en las que, como afirmara Bell en *El advenimiento de la sociedad postindustrial* (1973: 37)²¹, “las viejas relaciones sociales (que estaban vinculadas a la propiedad), las estructuras de poder existentes (concentradas en reducidas élites) y la cultura burguesa (basada en las nociones de *contención* y de aplazamiento de las gratificaciones) estaban siendo aceleradamente socavadas. Los motivos de esta convulsión [...] también son culturales [de valores], habida cuenta de que la cultura ha ganado autonomía en las sociedades occidentales”. Los conflictos sociales dejaban de estar definidos solo en términos distributivo-materiales para abrir espacio a conflictos de raigambre cultural, opuesta a la del conflicto de clase al no estar relacionada con la producción, la distribución o la seguridad. Se trataba de conflictos derivados, progresivamente, de los nuevos valores relacionados con lo expresivo, que desplazaban —paulatinamente— a los valores materialistas en la configuración de las preferencias y la acción política en las democracias desarrolladas: “la política ya no gira tan solo alrededor de acuerdos sobre quién obtiene qué, cuándo y cómo, sino también acerca de las estructuras de *gobernanza* de la organización social y los estilos culturales de vida” (Kitschelt, 2004: 10; también Offe, 1988: 196 y 203 y ss., entre otras).

21. A diferencia de los otros autores citados, Bell auguraba unas consecuencias muy negativas de esas transformaciones en los sistemas políticos, en el sentido de provocar su sobrecarga e ingobernabilidad.

Esos cambios afectaron a tantos aspectos de los sistemas políticos occidentales que diversos autores entendieron que había surgido un *nuevo paradigma político* —o una *nueva política*— que estaría sustituyendo, lentamente, al viejo, en tanto en el nuevo paradigma:

“... los nuevos conflictos surgen más bien en los ámbitos de la reproducción cultural, la integración social y la socialización; se dirimen en forma de protestas sub-institucionales y, en todo caso, extraparlamentarias; y en los déficits subyacentes a esos conflictos se refleja una cosificación de ámbitos de acción estructurados comunicativamente a la que ya no se puede hacer frente a través de los medios dinero y poder. No se trata primariamente de compensaciones que pueda ofrecer el Estado social, sino de la defensa y restauración de nuevas formas de vida” (Habermas, 1987-II: 555 y 556)²² ...

EFFECTOS DEL NUEVO PARADIGMA POLÍTICO

Prácticamente todos los ámbitos de los sistemas políticos occidentales se han visto afectados, en mayor o menor medida, por esta irrupción del nuevo paradigma:

- Junto a los *temas* vinculados al bienestar material, la idea tradicional de progreso, el desarrollo, el crecimiento de la producción y la distribución de bienes, el consumo y la seguridad —propios de una política tradicional de *cleavages*—, han surgido otros nuevos, más relacionados con lo expresivo, la identidad y la autonomía (Offe, 1988: 177), de carácter monotemático, típicos de una política de *issues*: ecología, igualdad de sexos, identidad sexual, participación, solidaridad, integración, cultura, tolerancia, autonomía, autoestima, autorrealización, pertenencia, desarrollo sustentable, etc., lo que Habermas (1987-II: 555) denominó la “gramática de las formas de vida”.
- El cambio de paradigma también ha afectado al *conflicto*: el conflicto de clase, protagonizado por los principales agentes económicos del modo de producción, imbricado en una cosmovisión ideológica o religiosa determinada, generalmente aferrado a lo *cuantitativo*, y que se solía resolver mediante concertaciones y pactos ha dejado lugar a los conflictos monotemáticos, de lógica *cualitativa*, en los que las reivindicaciones no son exclusivas de una clase sino universalistas, que no son susceptibles de ser resueltos mediante una negociación (Offe, 1988: 196; Della Porta y Diani, 2011: 68 ss.); no versan tanto sobre el *cuánto* sino más bien sobre el

22. También Inglehart (1977: 262 e, igualmente, en obras posteriores) y Offe (1988: 173 ss.) se han ocupado de describir las características del nuevo paradigma político o de la nueva política.

qué, lo que Kitschelt (2004: 12 ss.) ha llamado la configuración de la estructura de la *gobernanza sociocultural*.

- Coherentemente, los tipos de *incentivos* y *los objetivos de la acción política* son, igualmente, diferentes: de la primacía de los *incentivos selectivos-materiales* sobre los *colectivos de solidaridad* se ha pasado en el nuevo paradigma a la primacía de estos últimos. Los *objetivos de la acción* ya no son en tanta medida privativos de un grupo en función de sus intereses específicos que lo definen o de su ideología, sino que comienzan a ser de ámbito potencialmente universal, o generales, no referibles a un grupo determinado.
- El nuevo paradigma ha afectado igualmente al *estilo de actuación* de los actores: la negociación, el pacto/concertación y la eficacia como criterio de éxito bajo el paraguas de la racionalidad instrumental y estratégica empiezan a ser sustituidos por el radicalismo, el inmovilismo, el maximalismo y la *innegociabilidad* como principio, y la defensa de los principios por encima de la eficacia como criterio para la acción, al calor de una racionalidad expresiva (comunicativa [Habermas, 1987]) no instrumental y un ámbito de actuación e interés mucho más restringido, e incluso monotemático.
- También ha habido cambios en las *organizaciones* que articulan, canalizan y movilizan la participación: los partidos políticos y sindicatos comparten esas funciones con los nuevos movimientos sociales monotemáticos y las redes sociales, formales y —cada vez más— informales. Las organizaciones propias de la nueva política, a diferencia de las de la vieja, tienen una estructura descentralizada, flexible, en red, no jerarquizada y lo menos burocrática posible, dado el rechazo que estas últimas características suscitan en sus simpatizantes; al tiempo, procuran adoptar un nuevo estilo de funcionamiento más acorde con los valores de la nueva política: rotación en los puestos, no reelección o limitación de los mandatos, cuotas para alcanzar la paridad de sexos en los cargos representativos y ejecutivos, *asambleísmo* y participación extensa en las decisiones. Por otro lado, su objeto no es omnicompreensivo sino monotemático, muy lejos de los programas generalistas de los viejos actores políticos (Linz, 2002: 302; y Kitschelt, 2004: 43), lo que facilita su capacidad de generar compromisos y de integración y agregación.
- El *discurso político* ha variado igualmente: los discursos incardinados en ideologías o cosmovisiones omnicomprensivas y totalizantes se ven acompañados o han sido en parte sustituidos por discursos políticos fragmentados, monotemáticos, pluralistas, generales e imprecisos y confeccionados *ad hoc*, con independencia sustantiva de otros temas y, en bastantes ocasiones, ubicados en campo de la filosofía negativa.
- También ha variado lo que se espera o *demanda* del aparato estatal-burocrático: en vez de solicitarse tanto que el Estado “haga algo”, se le demanda que “se quede al margen”, que respete determinados espacios de interacción ciudadana; no se exige representación sino autonomía, defendiéndose un espacio físico y/o moral, cuya

integridad se considera innegociable y cuya defensa constituye la razón de ser de la unión (Offe, 1988: 67 y 68).

- El *ámbito de actuación política* privilegiado es también distinto, ya que en el nuevo paradigma político se recela del ámbito público-político institucional formal, propio del viejo, como espacio adecuado para plantear y pretender resolver el conflicto (van Deth, 2001). Se prefiere ahora la “nueva” esfera *semipública*, esa esfera intermedia entre la pública-política y la privada, donde la burocratización de las estructuras estatales es menos rígida, intensa o, incluso, inexistente. Como señaló Offe (1988: 174), este *espacio semipúblico* de la política no institucional no estaba previsto por las doctrinas ni la práctica de la democracia liberal ni del Estado de bienestar, pero bajo el empuje del nuevo paradigma se politiza progresivamente de manera no restringida por las “oxidadas” instituciones políticas representativo-burocráticas formalizadas.
- Con el desarrollo de la posindustrialización, también han variado las *bases sociales de apoyo* al conflicto: se ha pasado de unas bases claramente articuladas por la clase y la ideología a unas bases difusas, de apoyo inestable y débil. El apoyo a las posturas más proclives al cambio social se encuentra ahora no en la izquierda, como venía siendo habitual, sino en las nuevas clases medias (trabajadores del sector servicios) y sectores periféricos y desmercantilizados (amas de casa, parados, estudiantes y jubilados) (Offe: 1988: 181, 194 y 198). Como afirma Kitschelt (2004: 20), “deja de haber una afinidad natural entre el ‘izquierdismo’ económico y el ‘libertarismo’ sociocultural, o entre el ‘derechismo’ económico y el ‘autoritarismo’ sociocultural”.
- Ha cambiado igualmente el *tempo político*: el *tempo pausado*, imbuido en el largo plazo, ha sido sustituido por la inmediatez, la urgencia y la necesidad de encontrar rápida respuesta a la acción, por la premura de encontrar soluciones para los diversos temas planteados, habida cuenta de la constatación de la amenaza que para el bienestar general se deriva de la racionalidad (hacia el crecimiento y la seguridad) que se ha asumido en la esfera institucional y la incapacidad manifestada por las instituciones y sus dirigentes para aprender de las consecuencias que de ella se derivan para los valores de la modernidad que dicen propugnarse (Offe, 1988: 208 y 217 ss.).
- De igual manera, los *anclajes identitarios* y las *identidades* han experimentado modificaciones con el surgimiento del nuevo paradigma político, generando un contexto parecido a aquel que Weber describió con la metáfora de la *pérdida de sentido*: individualización y atomización de las relaciones sociales, movilidad geográfica, funcional y social, anomia social, deterioro y declive de los criterios, categorías y las identidades tradicionales basadas en relaciones adscriptivas, surgiendo otras nuevas más fragmentadas, fluidas, flexibles, plurales y monotemáticas, con la consiguiente debilidad o, incluso, desaparición de esos anclajes *identitarios* tradicionales, convirtiendo al individuo contemporáneo en un *nómada del presente* que

transita a la búsqueda de anclajes más débiles y efímeros (Melucci, 1989; en un sentido similar, Dalton y Watterberg, 2002: 11).

- Y —ya se ha anticipado— también las *formas de participación o de acción política* varían: las formas convencionales se ven acompañadas por las de protesta o *contenciosa* (Tilly, 2008²³) o, desde los años noventa, social (van Deth, 2001: 6), dirigidas no solo al Estado y sus aparatos institucionales burocráticos formalizados, sino a una sociedad civil politizada, activa y crítica en esa esfera semipública no refrenada institucionalmente, expandiéndose tanto el repertorio como el ámbito de participación a casi todos los aspectos de la vida (van Deth, 2001; Norris, 2003).

EL IMPACTO DE LA NUEVA POLÍTICA Y LA NUEVA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Esos cambios se han incrementado con los procesos de globalización, las tendencias hacia la igualdad entre sexos y la incorporación de la mujer al mercado laboral, la progresiva individualización, la diferenciación y las consiguientes modificaciones en los vínculos sociales, la inmigración, el incremento de la movilidad social, geográfica y funcional, etc. En todo caso, la realidad impide extender el certificado de defunción del *viejo paradigma*, en tanto sus actores, temas y lógicas siguen rigiendo —y más, desde el surgimiento de la crisis económica en 2008— la vida política de las sociedades occidentales. Las tasas de participación electoral de los ciudadanos, y la eficacia del sistema de *party government* que vincula votantes y partidos en función de sus respectivas posiciones políticas, en lo que tienen de aval legitimador, así lo confirman (por mucho que la participación electoral se haya reducido algunos puntos porcentuales en algunas democracias [Gray y Caul, 2000; Watterberg, 2002; Norris, 2011: 221; Dalton, Farrell y McAllister, 2013: 155 y 229]).

Es cierto que la grave crisis económica manifestada en 2008 ha hecho revivir conflictos, intereses y agravios que parecían largamente postergados para la mayor parte de la población y que “después de muchos años ‘varada’, la acción de la clase obrera parece tornar con brío”, equilibrándose en las movilizaciones contemporáneas las cuestiones más posmaterialistas —en las que se centraban principalmente en las últimas décadas— con agravios por derechos y prestaciones sociales básicos más propios de la vieja política (Della Porta y Diani, 2011: 15, 16 y 22). La crisis y sus consecuencias bien podrían suponer un receso en el proceso de desarrollo de los temas y conflictos de la nueva política, provocado por unas circunstancias coyunturales que atenúan o *aparcen* temporalmente sus efectos (lo que sus defensores contemplaron como una posibilidad) ante la relevancia de conflictos más propios del viejo paradigma.

23. Tilly (2008: 5 y 6) entiende que la política contenciosa vincula tres aspectos en su definición: contienda (demandas sobre intereses conflictivos), acción colectiva (resultante de la coordinación para la defensa de intereses o programas compartidos) y política (el ámbito de lo político está implicado cuando interactuamos con agentes del Estado o sobre derechos, prestaciones, regulaciones o intereses protegidos o dictados por el Estado).

Pero ello no debe ocultar que el nuevo paradigma (y muchas de sus consecuencias) ha emergido con fuerza y condiciona cada día en mayor medida y con más ímpetu la vida política en muchas de sus dimensiones y pautas (incluso cuando afectan a cuestiones y conflictos del viejo), afectando a muchos aspectos de los sistemas democráticos (Dalton, Cain y Scarrow, 2003: 256 ss.). Se trata de un cambio que no tiene carácter pasajero, en tanto está firmemente enraizado en circunstancias y valores surgidos de transformaciones estructurales que se confirman, consolidan y extienden a medida que las nuevas cohortes generacionales se socializan prioritariamente en ellas (aunque también entre los que no lo han hecho tanto). Esas transformaciones dieron lugar a ciudadanos más sofisticados, autónomos y críticos, que perciben las contradicciones y consecuencias de la racionalidad económica e institucional, y desean participar en las decisiones colectivas y sujetar a escrutinio las decisiones que adoptan las autoridades. Esas circunstancias caracterizan al contexto de movilización que se da en cada país en un momento dado, en función de los respectivos factores de oferta, de demanda y de movilización, considerando las transformaciones que han supuesto para la acción colectiva la globalización, las tecnologías de la información y la comunicación y la profusión de redes formales e informales.

Quizá el mayor potencial de la *nueva política* radique en que los individuos que la empujan son ciudadanos más jóvenes, más activos y apasionados respecto de las cuestiones que les interesan y movilizan, con mayor nivel educativo, mayor competencia y sofisticación políticas (desde luego, tecnológica), y que mejor saben cómo comunicarse y actuar políticamente para que su acción sea eficaz. El impacto de su acción política es, por tanto, considerablemente mayor que el que correspondería a su condición aparentemente minoritaria, afectando su actividad a las osificadas estructuras del viejo orden, transformándolo o intentando transformarlo para que preste mayor atención a la ciudadanía, sea más abierto a la participación y al control colectivo, y menos dirigido desde arriba²⁴.

En todo caso, cualquiera que sea el nivel de desarrollo del nuevo paradigma y el eventual *congelamiento* coyuntural que la crisis económica pueda imponer sobre sus efectos, “sus” ciudadanos políticamente sofisticados, activos y críticos no significan una amenaza para el orden político y social existente, sino más bien lo contrario: en su inmensa mayor parte no son antisistema, sino que, desde un punto de vista funcional, al incrementar las expectativas democráticas (Warren, 2001: 72; Urbinati y Warren, 2008: *passim*) pueden suponer el catalizador que fluidifique y abra al cambio social las oxidadas estructuras políticas (Norris, Walgrave y von Aelst, 2005: 203). Son los *demócratas insatisfechos* (Kinglemann, 1999: 32 ss., 43 y 56; Norris, 1999 y 2011: 219 ss.; y Dalton 2004), que no quieren acabar con la democracia representativa, sino influir en las anquilosadas estructuras políticas del viejo sistema democrático liberal representativo para incrementar sus niveles de responsabilidad ante la ciudadanía (rendición de cuentas o *accountability*), de receptividad y sensibilidad ante sus directrices, demandas e intereses (sensibilidad o *responsiveness*)

24. Sobre la mayor capacidad de esta nueva ciudadanía *posmaterialista* para controlar y evaluar a las autoridades del sistema político con estándares más rigurosos, ver Inglehart (1999: 236 y 250) y Norris (2011: *passim*).

y ampliar los ámbitos abiertos a la participación colectiva socialmente activada y canalizada (y, eventualmente, volver a supeditar la economía al control político).

En todo caso, dadas sus características, las consecuencias del nuevo paradigma se manifiestan en mayor medida en la arena no institucionalizada constituida por la esfera semipública. El ámbito de actuación propio de los actores típicos de este nuevo paradigma no es la arena electoral ni la competencia en la esfera institucional: en este sentido, no hay que buscar el impacto de estas movilizaciones directamente en las urnas²⁵.

No obstante, no es menos cierto que el nuevo paradigma y la irrupción de las nuevas formas de participación y de los nuevos actores ha afectado a los previamente existentes, por mucho que estos traten de adaptarse lenta y, en muchas ocasiones, torpemente a los *nuevos aires*. La participación ciudadana y los nuevos actores, con sus discursos políticos, desafían a la política formalizada e institucionalizada y, con ella, a los partidos políticos tradicionales, haciéndoles cambiar, en bastantes ocasiones, sus pautas de competición electoral y lógicas de actuación al introducir nuevos temas —provocando la reestructuración de la agenda política—, y al incorporar nuevas formas y estilos de participación complementarias, trastocando las lealtades y apoyos sociales (Dalton, Farrell y McAllister, 2013). Redefinen, en definitiva, la política institucionalizada propia del viejo paradigma, afectando a buena parte de sus diversos aspectos y dimensiones, así como a la prácticas de la democracia²⁶.

Todos estos cambios han provocado que, a la hora de articular las preferencias políticas, el eje relativo a la distribución económica-material (mercado *versus* redistribución pública-estatal) ha dejado de ser el único. Esos cambios abrieron la puerta a finales del siglo pasado a la emergencia del *eje de la estructura de la gobernanza de la vida sociocultural* (autoritarismo *versus* libertarismo), rompiéndose el vínculo tradicional entre las posiciones de los dos ejes (izquierda-libertarismo y derecha-autoritarismo), siendo imprescindible ahora adoptar un análisis de la distribución de preferencias políticas de carácter “irreduciblemente bidimensional”. Esa *bidimensionalidad*, en una situación de política dinámica y diversificada, impide a los partidos y a otras organizaciones “crear unas fidelidades de base en el electorado tan grandes y sólidas como las que captaron tras la Segunda Guerra Mundial” (Kitschelt, 2001: 20).

A ello se suma que las sociedades democráticas se han hecho progresivamente más plurales, heterogéneas y complejas, lo que también ha incrementado sustancialmente las dificultades de las organizaciones partidistas para agregar identidades e intereses en programas coherentes, satisfaciendo adecuadamente las demandas y expectativas sociales: los partidos acaban reuniendo, más que integrando, distintos intereses sociales relevantes (Poguntke, 2004: 2). La agregación e intermediación en relación con identidades e intereses

25. En la convocatoria municipal y autonómica de mayo de 2011 tal impacto fue reducido, tanto en lo relativo a las tasas de participación, de voto nulo o en blanco, como en la distribución del voto. Se registraron ciertos niveles de volatilidad electoral, especialmente en perjuicio del partido en el Gobierno central, el PSOE, así como en beneficio de pequeños partidos alternativos a los principales, algo habitual en *elecciones de segundo orden*.

26. Sobre cómo esas transformaciones han provocado cambios institucionales respecto de las tres formas de acceso ciudadano al proceso de gobierno (*representative democracy, direct democracy y advocacy democracy*), ver Dalton, Cain y Sarrow (2006: 252 ss.).

se hace mucho más fácil para las organizaciones monotemáticas, que pueden adaptar su mensaje e incluso su organización a las peculiaridades de los grupos específicos que habrán de representar, más aún si instalan su discurso en el ámbito de la ambigüedad o de la negatividad.

Junto a todo ello, las transformaciones derivadas de la irrupción de lo que estamos denominando *nuevo paradigma político* han provocado en las democracias occidentales una *diversificación de los campos de acción política*, un aumento de la atención hacia nuevos campos, modos y medios de conseguir hacer las cosas colectivas. La política deja de estar centrada en el Estado, protagonizada por el Estado y delimitada por los contornos del Estado: el Estado pierde significación como agente y como lugar para la acción colectiva (Warren, 2001: 72).

En ese nuevo paradigma, la política pierde progresivamente sus referencias espaciales, superándose el marco político-nacional configurado por la política estatal-formalizada, abriéndose nuevos ámbitos y espacios para la acción política independientemente y al margen de los concebidos por el Estado, en un proceso combinado de *desnacionalización*, *diversificación* y *desespacialización* políticas (Kriesi, 2001: 224 ss.; Vallespín, 2000 y 2011).

Los ciudadanos, progresivamente más sofisticados, se mueven en los campos diversificados de la acción colectiva haciendo uso alternativa, simultánea o complementariamente de la *diferenciación de los mecanismos de intermediación* de intereses para la acción política (Kitschelt, 2001: 363 y 364; Van Deth, 2001: 3). Los ciudadanos, ahora más sofisticados, con las tecnologías de la información y la comunicación a su disposición, son más autónomos políticamente respecto de organizaciones, al tiempo que encuentran *diferentes* y *diversificados* escenarios, vehículos y formas de participación para articular su acción colectiva en los nuevos *panoramas diversificados* de acción política. En ese marco de mayor autonomía y de plurales organizaciones para la acción política, los partidos han dejado de ser los actores que, prácticamente en exclusiva, ofrecían a los ciudadanos (a través del *partidismo*) las claves y los medios (*atajos*) para articular sus identidades y predisposiciones para participar en política, tal y como Campbell, Converse y otros concibieron originariamente el *partidism* (Campbell, Converse *et al.*, 1966; Shively, 1979; y, más recientemente, Fiorina, 1990)²⁷.

Junto a los partidos han surgido otro tipo de organizaciones y redes formales e informales que compiten con ellos en la articulación, agregación y representación y movilización de identidades e intereses políticos. Estas organizaciones tienen la ventaja —frente a los partidos— de defender objetivos políticos monotemáticos y, en ocasiones, de carácter negativo, por lo que les resulta mucho más sencillo comprometer a sus miembros y simpatizantes y aunar apoyos y trabar alianzas, al no tener que equilibrar distintas cuestiones, sensibilidades y temas en un programa común omnicompreensivo (Lin, 2002: 302).

27. El *partidism* se configuraba como un mecanismo que permitía a los ciudadanos orientarse políticamente, procesar y realizar sus evaluaciones y juicios políticos, guiándoles entre las opciones electorales, al proporcionarles atajos, claves y consignas para tamizar la información y adoptar decisiones políticas ahorrando parte de los *costes* de esas operaciones.

Además, ahora los medios de comunicación son más inquisitivos y activos en el control del proceso político y sus autoridades, y en la determinación de la agenda política al margen —o por encima— de los partidos (Linz, 2002: 303; Webb, 2002: 449 y 455; Norris: 2000 y 2011: 169 ss.)²⁸. Y también proporcionan a los ciudadanos claves y atajos que antes generaban en exclusiva los partidos (centrándose más en los líderes/candidatos que en las organizaciones partidistas). Internet y la expansión de las redes sociales a través de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación han incrementado y facilitado más aún esa autonomía política de los ciudadanos respecto de las organizaciones. Los ciudadanos, militantes y simpatizantes de los partidos habían sido convertidos en espectadores —miembros de una audiencia (Manin, 1998: 267 ss.)— por las modernas técnicas de *marketing* y la comunicación política aplicadas en campañas electorales y en la política formalizada e institucional, en general. En definitiva, las instituciones democráticas y sus autoridades y representantes tienen que desarrollar su actividad en sociedades más heterogéneas integradas por individuos más capaces, sofisticados y, así, progresivamente más autosuficientes, autónomos e independientes de las organizaciones partidistas²⁹ y de otro tipo, con nuevos medios electrónicos (Internet, móviles, redes sociales...) para comunicarse, agregarse, convocarse y movilizarse, esto es, para actuar colectivamente de forma autónoma y, hasta cierto punto, espontánea. En el incremento de las demandas y expectativas ciudadanas y la incapacidad de las instituciones y autoridades para satisfacerlas plenamente nace el *déficit democrático* (Norris, 2011) que en buena medida está en la base de estas movilizaciones.

La representación política se ha tornado paulatinamente más compleja: las —no tan nuevas— movilizaciones exigen formas de representación política más *activas* (Mansbridge, 2011): articular una representación legitimada será más *costoso* para los políticos, ya que será una representación menos basada en las dimensiones (Pitkin, 1981) de *identidad* y *autorización*, y más en las de *receptividad* ante los intereses, demandas y directrices ciudadanas (*responsiveness*) y de responsabilidad y *rendición de cuentas* (*accountability*), intensificadas y verdaderamente efectivas.

En todo caso, los *demócratas insatisfechos* españoles no están solos (Inglehart y Welzel, 2003; Dalton, 2004: 191; Norris, 2011: 57 ss., 217 ss. y 238): “... el apoyo y la confianza en la clase política, los partidos políticos y los sistemas políticos se ha erosionado respecto de la pasada generación” (Dalton, 2004: 191), aumentando el escepticismo acerca de la capacidad de las principales instituciones de la democracia representativa para aplicar lógicas de acción y ofrecer soluciones políticas satisfactorias para los problemas y conflictos sociales (y, en especial en esta coyuntura de crisis económica, para las pésimas perspectivas vitales de buena parte de la población). Pero ello no lleva a la ciudadanía a dar la espalda a esos mecanismos de representación y participación de la democracia formal, sino a buscar

28. Norris (2000) ha aportado sólida evidencia de la alta asociación entre el acceso a los medios de comunicación y múltiples indicadores de movilización política.

29. Ver, entre otros, Diamond y Gunther (2001: xvii); Schmitter (2001: 72); Bartolini y Mair (2001: 335); Dalton y Watterberg (2002: 10 y 11); Dalton (2002: 32).

complementariamente otros instrumentos y canales que pueda fluidificarlos (Dalton, Farrell y McAllister, 2013: 231).

Pese a las pautas de poca movilización política ciudadana que se registran en España, nos ubicamos a la cabeza de países europeos en cuanto a la participación en manifestaciones. Como hemos expuesto, en esta década se ha experimentado —aunque sin ser un fenómeno exclusivo de España— su *normalización* para todos los sectores sociales, tras la experiencia de aprendizaje en las movilizaciones en contra del terrorismo de los años noventa (Jiménez, 2011). Más allá de la consolidación de la popularidad y normalización generalizada de este recurso, las movilizaciones derivadas del 15-M evidenciaron que existía una sociedad civil divorciada de las instituciones y políticos formales, dispuesta a movilizarse para cuestionar públicamente aquello con lo que no está conforme, y que desarrolla lo que Offe (1988: 227-228) denominó la “crítica moderna de la modernización en marcha”.

Más allá de su espontaneidad, el apoyo generalizado, su informalidad y el papel de las nuevas tecnologías y las redes sociales en su convocatoria, quizá lo nuevo de la *movilización de los indignados* radique en que una gran parte de la población pareció descubrir el carácter contingente del curso de la historia y de la sociedad, es decir, que “pueden ser creados y cambiados por las personas y fuerzas sociales decididas a ello” (Offe, 1988: 219). Ese fue, según Taibo (2011: 132), el principal cambio alentado por el movimiento de los indignados: que la gente “descubra que puede y debe hacer cosas que antes aparentemente no estaban a su alcance”.

Convendría, en este sentido, evaluar cuánto pesaba en la acción ciudadana el componente *instrumental* (para conseguir cosas frente a lo que no gusta) y cuánto el *expresivo* (para reafirmarse en sentimientos de identidad, pertenencia, de lealtad a un grupo y de integración en el mismo) (van Deth, 2001; Norris: 2003: 27; Casquete, 2011-b: 120), en contextos de movilización en los que las TICs han simplificado y facilitado la difusión de la información y la comunicación, al tiempo que se han reducido los costes de oportunidad para la participación³⁰. Siempre existirá el riesgo de que, en el contexto de una grave crisis económica, parte de esa nueva movilización responda más bien a lo que Adorno (1989 y 2009) denominó *pseudoactividades*, aquí *pseudomovilización* ciudadana (principalmente en formato virtual o cibernético y en redes sociales):

“la pseudoactividad se ha extendido terriblemente, incluso y especialmente entre los que protestan contra la sociedad. Podemos presumir en la pseudoactividad una necesidad atascada de cambiar una situación petrificada. La pseudoactividad es una espontaneidad mal dirigida, y no por casualidad, sino porque las personas presienten que les resultará muy difícil cambiar lo que grava sobre ellas. Así que prefieren dedicarse a unas actividades aparentes, ilusorias, a unos

30. Con carácter general, sobre la participación política en “formato” cibernético o digital, véase Norris (2000 y 2011). En Anduiza, Jensen y Jorba (2012) se analiza, de forma comparada, el impacto del propio entorno cibernético y otros factores contextuales en la concepción, actitudes y usos políticos de los ciudadanos y sus pautas de participación digital.

sucedáneos institucionalizados de la satisfacción, en vez de tomar consciencia de que la posibilidad está cerrada hoy” (Adorno, 2009: 580)³¹.

Habrà que estar pendiente a lo que los análisis empíricos puedan concluir al respecto. Mientras, no nos queda sino saludar a esa movilización ciudadana en la *árida* España si coadyuva a consolidar esa sociedad civil autónoma y crítica en su afán por concretar y extender razonable y atinadamente sus propuestas de reforma y fluidificación del sistema democrático en sus distintos síndromes (Vallespín, 2011: 12). Aunque se ubiquen en un “espacio indefinido, en un no lugar” (Vallespín, 2011: 14), tienen una cierta raigambre y perfiles más estructurales que coyunturales. Probablemente el éxito de las movilizaciones ciudadanas reside en acertar a consolidar y transmitir fructíferamente esas demandas para el establecimiento de mecanismos que permitan unas *responsiveness* y *accountability* más fluidas y efectivas. Triunfarán si las instituciones, los partidos políticos y los otros instrumentos tradicionales de representación, intermediación y canalización de la participación asumen esta nueva configuración de la ciudadanía (más sofisticada, consciente, autónoma, activa y crítica), articulando instrumentos que hagan efectivos esa participación y control ciudadanos.

Convendrá tener presentes todas esas transformaciones al estudiar las movilizaciones ciudadanas desde los complementarios enfoques analíticos que consideren también el papel que juegan en su desarrollo los contextos institucionales, las organizaciones y las construcciones culturales e identitarias. Ignorar las transformaciones estructurales experimentadas por las sociedades en las últimas décadas supondría desconocer un importante factor para la adecuada explicación de esas movilizaciones y sus características. Aunque no se trata de algo que haya brotado repentinamente en los dos últimos años en nuestras calles, en todo caso supone la manifestación de los *nuevos* retos para los sistemas políticos, retos cuyas consecuencias últimas deberían redundar en el robustecimiento de los sistema democráticos.

Referencias

- Adorno, Theodor W. 1989. “Teoría de la pseudocultura”, en Theodore W. Adorno y Max Horkheimer, *Sociológica*. Madrid: Taurus.
- Adorno, Theodor W. 2009. *Crítica de la cultura y de la sociedad*, vol. II. Madrid: Akal.

31. Y más adelante, continua: “... pseudoactividad, un hacer que se disimula y se aviva por mor de la ‘publicity’ propia, sin admitir en qué medida sirve a la satisfacción sustitutoria, elevándose a finalidad en sí misma” (Adorno, 2009: 709). En la misma línea, “... las personas compensan la conciencia de su impotencia social —conciencia que penetra hasta en sus constelaciones instintivas individuales— y, al mismo tiempo, la sensación de culpa debida a que no son ni hacen lo que en su propio concepto deberían ser y hacer, teniéndose a sí mismos —real o meramente en la imaginación— por miembros de un ser más elevado y amplio, al que adjudican los atributos de todo lo que a ellos les falta y del que reciben de vuelta, sigilosamente, algo así como una participación de aquellas cualidades” (Adorno, 1989: 193 y 194). En un sentido similar, véase la crítica de Habermas a la *pseudoactividad* en su ensayo *La revolución aparente y sus hijos* (1968).

- Anduiza, Eva, Michael J. Jensen y Laia Jorba. 2012. *Digital Media and Political Engagement Worldwide. A Comparative Study*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Anduiza, Eva, Camilo Cristancho y Jos3 M. Sabucedo. 2012. "Mobilization through online social networks: the political protest of the indignados in Spain", manuscrito.
- Barnes, Samuel H. y Max Kaase (eds.). 1979. *Political Action. Mass Participation in Five Western Democracies*. California: Sage.
- Barnes, Samuel H., Peter McDonough y Antonio L. L3pez-Pina. 1986. "Volatile Parties and Stable Voters in Spain", *Government and Opposition*, 21.
- Bartolini, Stefano. 2001. "Challenges to contemporary political parties", en Larry Diamond y Richard Gunther (eds.), *Political Parties and Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Bartolini, Stefano y Peter Mair. 1990. *Identity, Competition and Electoral Availability. The Stabilisation of European Electorates. 1885-1985*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bell, Daniel. 1973. *The Coming of Post-industrial Democracy*. New York: Basic Books.
- Campbell, Angus, Philip E. Converse, Warren E. Miller y Donald E. Stokes. 1960. *The American Voter*. New York: Wiley.
- Casquete, Jes3s. 2011. "S3mbolos en movimiento: calendario y vampirismo simb3lico en el nacionalismo vasco radical", en Mar3a J. Funes (ed.), *A prop3sito de Tilly. Conflicto, poder y acci3n colectiva*. Madrid: CIS.
- Casquete, Jes3s. 2011b. "El movimiento de los indignados", *Claves de Raz3n Pr3ctica*, 214.
- Dalton, Russell J. 2000. "Citizens Attitudes and Political Behaviour", *Comparative Political Studies*, 33, 6/7.
- Dalton, Russell J. 2002. "The Decline of Party Identifications", en Russell J. Dalton y Martin P. Wattenberg (eds.), *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Dalton, Russell J. 2002b. "Parties in Contemporary Democracies: Problems and Paradoxes", en Richard Gunther, Jos3 R. Montero y Juan J. Linz (eds.), *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- Dalton, Russell J. 2004. *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. New York: Oxford University Press.
- Dalton, Russell J. 2006. *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Western Democracies*. Washington DC: CQ Press.
- Dalton Russell, J. y Martin P. Wattenberg. 2002. "Unthinkable Democracy: Political Change in Advanced Industrial Democracies", en Russell J. Dalton y Martin P. Wattenberg (eds.), *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Dalton, Russell J., Susan E. Scarrow y Bruce E. Cain. 2006. "New Forms of Democracy? Reform and Transformation of Democratic Institutions", en Bruce E. Cain, Russell J. Dalton y Susan E. Scarrow (eds.), *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

- Dalton, Russell J., Bruce E. Cain y Susan E. Scarrow. 2006. "Democratic Publics and Democratic Institutions", en Bruce E. Cain, Russell, J. Dalton y Susan E. Scarrow (eds.), *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Dalton, Russell J., David M. Farrell e Ian McAllister. 2013. *Political Parties and Democratic Linkage. How Parties Organize Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Della Porta, Donatella y Mario Diani. 2011. *Los movimientos sociales*. Madrid: CIS.
- Diamond Larry y Richard Gunther. 2001. "Introduction", en Larry Diamond y Richard Gunther (eds.), *Political Parties and Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Diani, Mario. 2004. "Networks and Participation", en David A. Snow, Sarah A. Soule y Hanspeter Kriesi (eds.), *The Blackwell Companion to Social Movements*, Ma., Blackwell.
- Fiorina, Morris P. 1990. "Information and Rationality in Elections", en James Ferejohn y James H. Kuklinski (eds.), *Information and Democratic Processes*. Urbana: University of Illinois Press.
- Gray, Mark y Miki Caul. 2000. "Declining voter turnout in advanced industrial democracies, 1950 to 1997: The effects of declining group mobilization", *Comparative Political Studies*, 33: 9.
- Gusfield, Joseph R. 1994. "La reflexividad de los movimientos sociales: el comportamiento colectivo y la teoría de la sociedad de masas revisitada", en Joseph R. Gusfield y Enrique Laraña (eds.), *Los nuevos movimientos sociales. De la ideología a la identidad*. Madrid: CIS.
- Habermas, Jürgen. 1987. *La teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus, volúmenes I y II.
- Hunt, Scott A. y Robert D. Benford. 2004. "Collective Identity, Solidarity and Commitment", en David A. Snow, Sarah A. Soule y Hanspeter Kriesi (eds.), *The Blackwell Companion to Social Movements*, Ma., Blackwell.
- Hay, Colin. 2007. *Why We Hate Politics*. Cambridge: Polity Press.
- Inglehart, Ronald. 1977. *Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Westerns Publics*. New Jersey: Princeton University Press.
- Inglehart, Ronald. 1999. "Post-modernization Erodes Respect for Authority but Increases Support for Democracy", en Russell J. Dalton y Manfred Keuchler (eds.), *Challenging the Political Order. New Social and Political Movements in Western Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Inglehart, Ronald. 2001. *Modernización y posmodernización. El cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*. Madrid: CIS.
- Inglehart, Ronald y Christian Welzel. 2006. *Modernización, cambio cultural y democracia. La secuencia del desarrollo humano*. Madrid, CIS.
- Jiménez Sánchez, Manuel. 2011. *La normalización de la protesta. El caso de las manifestaciones en España (1980-2008)*. Madrid: CIS.

- Kaase, Max y A. Marsh. 1979a. "Political Action: A Theoretical Perspective", en Samuel H. Barnes y Max Kaase (eds.), *Political Action. Mass Participation in Five Western Democracies*. California: Sage.
- Kaase, Max. 1979b. "Political Action Repertory. Changes Over Time and a New Typology", en Samuel H. Barnes y Max Kaase (eds.), *Political Action. Mass Participation in Five Western Democracies*. California: Sage.
- Kitschelt, Herbert. 2001. "Panoramas de intermediación de intereses políticos: movimientos sociales, grupos de interés y partidos políticos a comienzos del siglo XXI", en Ramón Máiz (ed.), *Construcción de Europa, Democracia y Globalización*. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela, vol. I.
- Kitschelt, Herbert. 2004. "Diversificación y reconfiguración de los sistemas de partidos de las democracias postindustriales", *Revista Española de Ciencia Política*, 10.
- Klandermans, Bert. 2004. "The Demand and Supply of Participation: Social Psychological Correlates of Participation in Social Movements", en David A. Snow, Sarah A. Soule y Hanspeter Kriesi (eds.) (2004), *The Blackwell Companion to Social Movements*. Ma., Blackwell.
- Klandermans, Bert y Jacquelin van Stekelenburg. 2011. "Comparando las actuaciones contenciosas. El caso de las manifestaciones callejeras", en María J. Funes (ed.), *A propósito de Tilly. Conflicto, poder y acción colectiva*. Madrid: CIS.
- Klingemann, Hans D. 1999. "Mapping Political Support in the 1990s: A Global Analysis", en Pippa Norris (ed.), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Kriesi, Hanspeter. 2001. "La transformación del espacio político nacional en un mundo globalizado", en Ramón Maiz (ed.), *Construcción de Europa, Democracia y Globalización*. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela, vol. I.
- Kriesi, Hanspeter. 2004. "Political context and opportunity", en David A. Snow, Sarah A. Soule y Hanspeter Kriesi (eds.) (2004), *The Blackwell Companion to Social Movements*. Ma., Blackwell.
- Kuechler, Manfred y Russell J. Dalton. 1990. "New Social Movements and the Political Order: Inducing Change for Long-term Stability?", en Russell J. Dalton y Manfred Kuechler (eds.), *Challenging the Political Order. New Social and Political Movements in Western Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Lipset, Seymour M. y Stein Rokkan. 1967. "Cleavage Structure, Party Systems and Voter Alignments: An Introduction", en Seymour M. Lipset y Stein Rokkan (eds.), *Party Systems and Voter Alignments: Cross National Perspectives*, London: The Free Press.
- Manin, Bernard. 1998. *Los principios del gobierno representativo*, Madrid: Alianza.
- Mansbridge, Jane. 2011. "Clarifying the Concept of Representation", *American Political Science Review*, 105, 3.
- McAdam, Doug, Jonh D. McCarthy & Mayer N. Zald (eds.). 1997, *Comparative Perspectives of Social Movements. Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*. Cambridge: Cambridge University Press.

- McAdam, Doug y Sidney G. Tarrow. 2011. "Movimientos sociales, elecciones y política contenciosa: construyendo puentes conceptuales", en María J. Funes (ed.), *A propósito de Tilly: conflicto, poder y acción colectiva*. Madrid: CIS.
- Melucci, Alberto. 1989. *Nomads of the Present. Social Movements and Individual Needs in Contemporary Society*. London: Temple University Press.
- Morales, Laura. 2008. *Joining Political Organizations: Institutions, Mobilization, and Participation in Western Democracies*. Colchester: ECPR Press.
- Norris, Pippa (ed.). 1999. *Critical Citizens. Global Support for the Democratic Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Norris, Pippa. 2000. *A Virtuous Circle. Political Communications in Postindustrial Democracies*. New York, Cambridge University Press.
- Norris, Pippa. 2003. *Democratic Phoenix. Reinventing Political Activism*. Cambridge: University Press.
- Norris, Pippa. 2011. *Democratic Deficit. Critical Citizens Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Norris, Pippa, Stefaan Walgrave y Peter van Aelst. 2005. "Who Demonstrates? Antistate, Rebels, Conventional Participants, or Everyone?", *Comparative Politics*, 37, 2.
- Offe, Claus. 1988. *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Sistema.
- Olson, Markus. 1971. *The Logic of Collective Action. Public Goods in the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Panbianco, Angelo. 1990. *Modelos de partido*. Madrid: Alianza Editorial.
- Pitkin, Hannah. 1981. *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Poguntke, Thomas. 2004. "Do parties respond? Challegnes to political parties and their consequences", en Kay Lawson y Thomas Poguntke (eds.), *How Political Parties Respond to Voters. Interest Aggregation Revisited*. Londres: Routledge.
- Schmitter, Philippe. 2001. "Parties are not what they once were", en Larry Diamond y Richard Gunther (eds.), *Political Parties and Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Shively, W. Phillips. 1979. "The Development of Party Identifications among Adults", *American Political Science Review*, 73.
- Snow, David A. 2004. "Framing Process, Ideology and Discursive Fields", en David A. Snow, Sarah A. Soule y Hanspeter Kriesi (eds.), *The Blackwell Companion to Social Movements*. Ma., Blackwell.
- Snow, David A., Sarah A. Soule y Hanspeter Kriesi. 2004. "Mapping the Terrain", en David A. Snow, Sarah A. Soule y Hanspeter Kriesi (eds.), *The Blackwell Companion to Social Movements*. Ma., Blackwell.
- Taibo, Carlos. 2011. *El 15-M en sesenta preguntas*. Madrid: La Catarata.
- Taibo, Carlos. 2011b. *Nada será como antes. Sobre el movimiento 15-M*. Madrid: La Catarata.

- Taibo, Carlos. 2012. *Que no se apague la luz. Un diario de campo del 15-M*. Madrid: La Catarata.
- Tilly, Charles. 1978. *From Mobilization to Revolution*. Ma. Addison Wesley.
- Tilly, Charles. 2008. *Contentious Performances*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Torcal, Mariano y José R. Montero (eds.). 2006. *Political Disaffection in Contemporary Democracies: Social Capital, Institutions and Politics*. Londres: Routledge.
- Torcal, Mariano, José R. Montero y Jan Teorell. 2006. “La participación política en España: modos y niveles en perspectiva comparada”, en Joan Font, José R. Montero y Mariano Torcal (eds.), *Ciudadanos, asociaciones y participación política en España*. Madrid: CIS.
- Urbinati, Nadia y Mark E. Warren. 2008. “The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory”, *Annual Review of Political Science*, 11.
- Vallespín, Fernando. 2000. *El futuro de la política*. Madrid: Taurus.
- Vallespín, Fernando. 2011. “La fatiga democrática”, *Claves de Razón Práctica*, 215.
- Van Deth, Jean W. 2001. “Studying Political Participation: Towards a Theory of Everything?”, *ECPR Joint Sessions*, Grenoble.
- VV.AA. 2012. *¡Espabilemos! Argumentos desde el 15-M*. Madrid: La Catarata, 2012.
- Warren, Mark E. 2001. “¿Qué puede significar hoy la participación democrática?”, en Ramón Máiz (ed.), *Construcción de Europa, Democracia y Globalización*. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela, vol. I.
- Watterberg, Martin. 2002. “The Decline of Party Mobilization”, en Russell J. Dalton y Martin Watterberg (eds.), *Parties without Partisans*. Oxford: Oxford University Press.
- Webb, Paul. 2002. “Conclusion: Political Parties and Democratic Control in Advanced Industrial Democracies”, en Paul Webb, David Farrell e Ian Holliday (eds.), *Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Williams, Rhys H. 2004. “The Cultural Context of Collective Action: Constrains, Opportunities and the Symbolic Life of Social Movements”, en David A. Snow, Sarah A. Soule y Hanspeter Kriesi (eds.), *The Blackwell Companion to Social Movements*. Ma., Blackwell.

Presentado para evaluación: 7 de mayo de 2012

Aceptado para su publicación: 18 de septiembre de 2013

PABLO OÑATE, Universidad Carlos III de Madrid

pablo.onate@uc3m.es

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Carlos III de Madrid. Es autor de un buen número de libros, capítulos y artículos de revista sobre comportamiento político, partidos políticos, parlamentos, representación y élites parlamentarias y política española.

¿Liderazgo, organización o ideología? Las diferentes vías de adaptación partidaria de los movimientos guerrilleros. Los casos de Nicaragua, El Salvador y Uruguay

*Leadership, organization or ideology? Different paths
of party adaptation in former guerrilla movements.
The cases of Nicaragua, El Salvador and Uruguay*

Salvador Martí i Puig

Universidad de Salamanca
smartí@usal.es

Adolfo Garcé

Universidad de la República (Uruguay)
adolfo.garce@cienciassociales.edu.uy

Alberto Martín

Instituto Mora (México)
amartin@institutomora.edu.mx

Resumen

En este artículo se comparan los diferentes caminos hacia el poder recorridos por tres de las más importantes organizaciones guerrilleras de América Latina, el Frente Sandinista de Liberación Nacional de Nicaragua, Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional de El Salvador y Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros de Uruguay. El *process tracing* muestra que liderazgo, organización e ideología, las tres variables independientes usualmente privilegiadas en la literatura sobre adaptación partidaria, jugaron papeles diferentes en cada uno de los casos seleccionados. El cambio en la coalición dominante interna no es condición necesaria para el diseño e implementación de una estrategia electoral novedosa y eficaz. Puede haber adaptación y victoria electoral sin moderación ideológica.

Palabras clave: ideología, organización, liderazgo, guerrillas, partidos, FSLN, FMLN, MLN-T, El Salvador, Nicaragua, Uruguay.

Abstract

This research note pays attention to the main indicators that the literature has proposed to measure the This article compares the different paths to power of Frente Sandinista de Liberación Nacional of Nicaragua, Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional of El Salvador y Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros of Uruguay, three of the most important guerrillas-movements of Latin America. Process tracing shows that leadership, organization and ideology, the three independent variables usually highlighted in party-adaptation theories, played different roles in each one of the selected cases. Change in the internal dominant coalition is not a necessary condition for the implementation of a new and effective electoral strategy. Sometimes adaption, and electoral success, happens without ideological moderation.

Keywords: ideology, organization, leadership, guerrillas, parties, FSLN, FMLN, MLN-T, El Salvador, Nicaragua, Uruguay.

UNA REFLEXIÓN SOBRE LA (EXCEPCIONAL) TRANSFORMACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS GUERRILLEROS EN PARTIDOS EXITOSOS

En teoría es muy sencillo ganar elecciones. Cualquier político informado sabe qué es lo que debería hacer su partido para conseguir la victoria. La política comparada muestra, sin embargo, que diseñar e implementar una estrategia adecuada es, en la práctica, bastante más complicado de lo que sugieren los manuales. Las democracias contemporáneas son un cementerio de partidos fracasados. Los procesos de adaptación partidaria frustrados son todavía más frecuentes en aquellas organizaciones políticas que, en su origen, fueron movimientos guerrilleros. Como puede fácilmente advertirse recorriendo la literatura especializada en el tema, el desenlace más habitual de los intentos de transformación de guerrilla en partido es la aparición de una formación política frágil y volátil, que termina desapareciendo o ejerciendo un rol residual (Deonandan *et al.*, 2007). En América Latina, por ejemplo, dentro del listado de casos de fracaso, habría que mencionar los de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (Figueroa Ibarra, 2006), la Fuerza Democrática Nacional y el Movimiento al Socialismo en Venezuela (Wickham-Crowley, 1992), el Movimiento 19 de Abril, Quintín Lame y Unión Patriótica en Colombia (Wilson y Carroll, 2007) y el Frente Zapatista de Liberación Nacional en México (Rovira, 2008).

Desafiando la generalización anterior, durante los últimos años, en el marco del “giro a la izquierda” en la región (Levitsky y Roberts, 2011), tres países de América Latina asistieron a la victoria de candidatos presentados por formaciones políticas que, en su origen, fueron organizaciones guerrilleras. En 2006, en Nicaragua, Daniel Ortega fue electo presidente. De este modo, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) recuperó el poder después de más de quince años en la oposición. En 2009, en El Salvador, gracias a su alianza con un candidato carismático como Mauricio Funes, y casi veinte años después de los Acuerdos de Paz, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), finalmente

logró ganar las elecciones. En 2009, en Uruguay, fue electo presidente por el Frente Amplio (FA) el exguerrillero José Mujica, fundador y dirigente durante varias décadas del Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros (MLN-T). La fracción encabezada por Mujica y construida sobre la estructura del MLN-T (Movimiento de Participación Popular) se transformó desde mediados de 2002, en la más votada del FA.

Los tres casos de América Latina estudiados contribuyen, en el plano empírico, al desarrollo de la literatura sobre procesos de “adaptación exitosa” de formaciones clandestinas a partidos en el pasado reciente. En ese sentido, este trabajo dialoga con otros que han abordado el estudio de procesos similares como el del Congreso Nacional Africano en Sudáfrica (Prevost, 2007), el del Movimiento Popular de Liberación de Angola (Malaquias, 2007) y el del Frente de Liberación de Mozambique (Manning, 2007). Por otro lado, en el plano teórico, los casos del FSLN, FMLN y MLN-T constituyen una valiosa oportunidad en tanto ofrecen un ejemplo llamativo de equifinalidad (Mahoney y Goertz, 2006: 236-237). Como se verá, las tres organizaciones obtuvieron el mismo resultado, pero recorriendo itinerarios diferentes y por diversas razones.

En el contexto de una literatura teórica extensa y dinámica (Katz y Mair, 2007; Montero y Gunther, 2007; Panebianco, 1990; Sferza, 1994), este estudio se reconoce como deudor de dos trabajos que han dejado una huella especialmente profunda en la comprensión de los procesos de adaptación partidaria. En primer lugar, de la seminal obra de Kitschelt (1994) sobre la transformación de los partidos socialdemócratas europeos. En segundo lugar, de las investigaciones de Levitsky (1998, 2001) sobre la capacidad del Partido Justicialista de Argentina de mutar y adaptarse a un contexto *a priori* adverso. Ambos autores, a la hora de construir explicaciones sobre por qué algunos partidos logran llevar adelante estrategias adaptativas exitosas y otros no, priorizan el análisis de la relación entre *estructura organizacional* y *liderazgo*. Kitschelt, además, incorpora la variable *ideología*: según él, la tradición discursiva del partido puede ayudar a entender por qué algunos partidos adoptan estrategias políticas subóptimas (el contenido de la ideología limita las alternativas de cambio). Es, precisamente, en estas tres variables, organización, liderazgo e ideología, que pondremos énfasis a la hora de narrar y explicar los casos seleccionados.

Desde el punto de vista metodológico se adopta de forma flexible el método *process tracing* (George y Bennett, 2005; Collier, 2011) con el fin de identificar en cada uno de los tres casos, las distintas cadenas causales que median entre las variables independientes (liderazgo, organización e ideología) y la variable dependiente (la adaptación partidaria exitosa). Para reunir la información necesaria se ha trabajado con fuentes indirectas y directas. Entre las primeras se destaca la recopilación de prensa y de revistas de coyuntura política de los tres países. En relación con ello se ha podido seguir el debate interno de las tres formaciones y el discurso elaborado por los sandinistas, tupamaros y “farabundos” a lo largo del periodo estudiado, y también artículos y otros textos académicos que han tratado el acontecer político reciente de El Salvador, Nicaragua y Uruguay (Garcé, 2006, 2010, 2012; Martí i Puig, 1997, 2008, 2009, 2010; Martín Álvarez, 2010, 2011). Respecto

a las fuentes directas es necesario mencionar los datos extraídos de material interno de las formaciones y entrevistas que se han ido realizando por parte de los autores, a veces de forma sistemática y, otras veces, de manera más dispersa, a lo largo de las últimas dos décadas.

En los tres apartados siguientes se repasan los principales rasgos de cada uno de los casos estudiados, poniendo énfasis en el peso relativo de las variables explicativas. En el último, se compara el papel de organización, liderazgo e ideología en la explicación del éxito de cada proceso de adaptación, y se retoma el diálogo con los principales referentes teóricos en este campo.

FSLN: ADAPTACIÓN A TRAVÉS DEL LIDERAZGO

De guerrilla a partido-Estado (1980-1990)

El FSLN, organización guerrillera fundada en 1961, llegó al poder a raíz de haber impulsado una insurrección popular que triunfó en 1979. Antes de 1979, el FSLN era, como toda guerrilla, una organización político-militar, altamente jerarquizada, clandestina y con una estructura de mando vertical. Sin embargo, con el triunfo de la convocatoria revolucionaria en julio de 1979, el FSLN se convirtió en el actor político hegemónico del proceso revolucionario que duraría hasta 1990 (Close, 1988; Martí i Puig, 1997).

Con el triunfo insurreccional, los resortes institucionales del Estado estuvieron controlados por el FSLN y sus líderes ocuparon los puestos clave de la administración estatal civil y militar. Por ello en la década de los ochenta hubo una fusión entre el Estado y el partido, a la par que se desplegó una amplia red de sindicatos y organizaciones sociales subordinadas a las directrices del partido. Este modelo, sin embargo, entró en crisis a finales de los ochenta a raíz de la agresión militar norteamericana y del colapso económico (Núñez, 1991), siendo el desenlace la derrota electoral del FSLN (Vilas, 1990).

El desalojo del poder: Conflicto interno, enfrentamiento y salida (1990-1995)

Con la derrota electoral, el FSLN empezó un proceso de discusiones internas —conocidas como el “debate interno sandinista”— donde los militantes se preguntaron por qué el FSLN perdió las elecciones y sobre la forma rápida (y algunas veces abusiva) en que el gobierno sandinista adjudicó propiedades y recursos estatales en sus últimas semanas de gestión (Martí i Puig y Santiuste, 2006). Pero más allá de ello, el FSLN tuvo que replantearse tres grandes cuestiones: su recomposición organizativa, su discurso y su nueva estrategia como partido de oposición.

A nivel organizativo, la pérdida del gobierno para el FSLN supuso que la estructura de partido-Estado que existía se derrumbó. La derrota provocó que el FSLN pasara de ser un

partido grande y burocrático a otro pequeño y con un escaso número de remunerados (Santiuste, 2001). Para encauzar este proceso se convocó a un Congreso Nacional en julio de 1991, el primero de su historia, con el objetivo de dotar al partido de nuevos estatutos homologables a un partido electoral y un programa político.

Pero con la redacción de los estatutos no se solucionaron los conflictos internos ya que el partido no recuperó su cohesión ni su liderazgo. Por ello tuvo que realizarse otro congreso en 1994 para zanjar las disputas que había entre dos facciones: la renovadora y la principista. La primera liderada por Sergio Ramírez, mantenía la tesis de que se debía dialogar con las demás fuerzas políticas para consolidar el Estado de Derecho. La segunda, que mantenía el control del aparato partidario y de las bases organizadas y que estaba liderada por Daniel Ortega, se inclinaba por mantener la vocación revolucionaria y vanguardista del FSLN. El vencedor de este congreso fue Daniel Ortega, quien fue electo como secretario general del partido. Poco después, el FSLN destituiría a Sergio Ramírez, y en 1995 el grupo renovador saldría del FSLN para crear un nuevo partido: el Movimiento Renovador Sandinista (MRS).

La ruptura de 1995 inauguró una nueva etapa en el FSLN, ya que significó la victoria total del grupo encabezado por Ortega y con ello el inicio de un proceso deliberado de desinstitucionalización del partido una vez que la unidad partidaria se recompuso alrededor del líder, reforzando la cultura política nicaragüense vinculada a la idea del “hombre fuerte” (Martí i Puig y Close, 2009).

Patrimonialización partidaria: la emergencia del “danielismo” (1996-2006)

La articulación personalista del FSLN en torno a Daniel Ortega impuso unas características muy singulares a su organización. Desaparecieron los mecanismos existentes de control interno y se relajaron los procedimientos y los órganos colectivos de deliberación. Además, desde 1996 hasta 2006 se celebraron anualmente congresos con el fin de legitimar las decisiones tomadas por el secretario general, ratificando siempre su “aleatoria” política de pactos o ungiendo los candidatos que se postulaban a las diversas convocatorias electorales, a la vez que se bloqueaban iniciativas de renovación¹.

Esta dinámica se institucionalizó en 2002 cuando se modificaron los estatutos del FSLN (elaborados después del IV Congreso Ordinario) que dieron una ilimitada concentración del poder en las manos de Ortega y su entorno. Un hecho gráfico de este proceso fue el traslado de la sede del FSLN a la parte trasera de la casa de Daniel Ortega, y la relevancia que adquirió progresivamente su mujer, Rosario Murillo, quien fue la directora y coordinadora de la campaña para las elecciones de 2006.

1. Este fue el caso del Congreso de 2005 en el que Herty Lewites, exalcalde sandinista de Managua, quiso postularse a la presidencia de la República para 2006 y competir con Daniel Ortega en unas elecciones primarias. El desenlace fue su expulsión del FSLN.

Pero para comprender el proceso de adaptación del FSLN durante esta década también es necesario señalar la influencia que tuvo el partido en la arena política nacional como formación opositora, ya que a partir de 1996 el FSLN dejó de movilizar sus bases contra el gobierno en turno y se centró en una estrategia negociadora buscando garantías recíprocas con el líder liberal (Aroldo Alemán, presidente desde 1997 hasta 2001) con el fin de monopolizar la escena política (Dye y Close, 2004). Así los dos caudillos sellaron un acuerdo —conocido como *El Pacto*— en enero de 2000. Los elementos fundamentales de este fueron el control bipartidista de las instituciones clave del Estado, la restricción del espacio de representación política y una reforma de la Ley Electoral (Martí i Puig, 2008). En este último punto destacó el cambio de criterio respecto a las condiciones necesarias para ganar la presidencia de la República, bajando de 45 al 40 por ciento los votos necesarios para hacerse con el triunfo sin la necesidad de segunda vuelta, y al 35 por ciento en caso de que la diferencia entre la primera candidatura y la segunda fuera superior a cinco puntos. Este cambio era una demanda explícita de Ortega, ya que suponía una condición necesaria para que este pudiera ganar la presidencia dado el techo electoral del FSLN².

Finalmente, la estrategia del FSLN en el periodo de la Administración Bolaños (2002-2006) fue negociar con las dos facciones del liberalismo que se enfrentaron a raíz del contencioso entre Bolaños y su antecesor, Arnaldo Alemán. Con la división del liberalismo, el FSLN pasó a ser la fuerza política con mayor representación en la Asamblea Nacional, y se hizo con el control del resto de instituciones, incluyendo el sistema judicial y la administración electoral. Gracias a esta dinámica de componendas con ambos sectores del liberalismo, ya en 2003 un FSLN sumiso a Ortega tenía prácticamente el control de todos los resortes institucionales del país, a excepción de la presidencia de la República.

Así las cosas, un FSLN disciplinado y organizado en torno a su líder obtuvo un doble triunfo: la división del “antisandinismo” en dos opciones partidarias, y la implantación de una regla electoral para la elección del presidente de la República que *de facto* era una fórmula de mayoría simple.

En esta coyuntura, el FSLN se presentó a las elecciones presidenciales de 2006 bajo la fórmula electoral *Gran Alianza Nicaragua Triunfa* y con un discurso basado en “amor, reconciliación y perdón”, silenciando temas como el “conflicto social” y alineándose con los sectores más conservadores de la Iglesia católica respecto a temas de carácter moral. Finalmente, los comicios del 5 de noviembre de 2006 dieron la presidencia a Ortega con una mayoría simple del 38,07 por ciento del sufragio (Martí i Puig, 2008).

2. En todas las elecciones celebradas desde 1990, el FSLN nunca pudo superar el 45 por ciento de los votos, hecho que lo convertía en una fuerza perdedora cuando la oposición concurría unida (tal como sucedió hasta 2006).

Organización, liderazgo e ideología en la adaptación exitosa del FSLN

El FSLN logró recuperar el poder gracias, fundamentalmente, a las características del liderazgo de Ortega. Desde 1990 el FSLN tuvo que adaptarse a un entorno donde los recursos organizativos dependían cada vez más de la capacidad de obtener (y retener) cargos institucionales, mayoritariamente electos. Esta exigencia supuso un “adelgazamiento” organizativo y una mutación de la naturaleza de sus cuadros políticos, que pasaron de ser gestores públicos para convertirse en autoridades electas. Pero esta mutación del FSLN hacia la personalización y profesionalización del partido, así como la disminución del poder de la burocracia y el decrecimiento del peso de los afiliados, no solo fue fruto de las exigencias del entorno, sino también de la capacidad que tuvo su líder para desinstitucionalizar³ el partido después de salir ganador en el conflicto interno que se zanjó en 1994. Desde 1994 Ortega fue capaz de impulsar procedimientos informales de decisión y de concentrar el poder en su persona. Pero este desenlace, tal como se ha apuntado, no fue aleatorio, sino que fue el producto de su victoria en múltiples batallas internas (expuestas públicamente en los congresos de 1991 y 1994).

Fruto de ello se puede afirmar que la victoria del FSLN en 2006 fue producto, sobre todo, de la minuciosa labor desarrollada por Daniel Ortega para ir transformando un escenario inicialmente adverso en otro que le favorecía. Pero esta transformación se llevó a cabo a través de incrementar el control de todos los resortes del poder bajo su mando, creando así un liderazgo altamente personalista, o, parafraseando a Panizza (2009), a través de crear una “lógica de representación” basada en su figura.

En definitiva, que el liderazgo de Ortega, desde el año 1990 hasta 2007 no se consolidó a través enarbolar un discurso que conectó con la sociedad civil organizada o con el electorado, ni de la construcción de un partido organizado, consistente y sólido; sino a través de la desinstitucionalización y del control patrimonial sobre su partido. Así la exitosa adaptación del FSLN a un entorno *a priori* hostil se basó en la consecución de una total autonomía del liderazgo y de la absoluta desaparición de constricciones formales para transformar el partido en todos sus ámbitos y decisiones, incluso algunas señas de identidad ideológicas. De hecho, el viraje ideológico del FSLN durante la última década ha sido tan abrupto que se ha planteado la posibilidad de un sandinismo de derechas (Torres-Rivas, 2007).

Wills-Otero (2009) se pregunta si la capacidad de adaptación de un partido se debe a la posibilidad de conjugar conjuntamente los tres elementos que expone Levitsky (2001) —la renovación, la autonomía del liderazgo y la flexibilidad organizativa— o si algunas formaciones han tenido capacidad de realizar exitosas adaptaciones modulando solo uno de los elementos expuestos. El caso del FSLN ejemplifica que es posible realizar una asombrosa contorsión organizativa e ideológica a partir de la autonomía que conquistó su líder.

3. Hablamos de “institucionalización” en el sentido que le da Steven Levitsky.

FMLN: ADAPTACIÓN SIN RENOVACIÓN

El Frente como coordinadora de organizaciones guerrilleras (1980-1992)

El FMLN nació en octubre de 1980 como una estructura de coordinación de cinco organizaciones político militares marxista-leninistas⁴ (McClintock, 1998; Martín Álvarez, 2011). Cada una de estas mantuvo su propia estructura militar, logística, financiera y de relaciones internacionales mientras que, al mismo tiempo, se desarrollaron una serie de estructuras comunes con el objetivo de obtener mayor apoyo político y capacidad militar.

Las organizaciones del Frente hicieron uso de un discurso fuertemente ideologizado y ortodoxo durante esta etapa, si bien este se fue flexibilizando desde finales de los ochenta. A partir de ese momento se introdujeron nuevos elementos que trataban de conectar a la organización con un entorno en pleno proceso de cambio. Sin renunciar al marxismo-leninismo, el FMLN reconoció ya en 1989 la necesidad de convivir con la economía de mercado y la democracia representativa (Byrne, 1996; Martín Álvarez, 2010).

Es con este planteamiento político con el que el Frente encaró las negociaciones que culminaron en los Acuerdos de Paz que, como resultado de los mismos, el FMLN se convirtió en partido político en diciembre de 1992.

Del partido de partidos al partido de tendencias: 1993-2000

En 1992 el FMLN quedó constituido como un partido integrado por cinco organizaciones históricas, las cuales tendrían los mismos derechos y oportunidades de participación independientemente de su tamaño. Las estructuras de dirección y las principales comisiones se integraron de forma paritaria por las cinco organizaciones y se reconoció su derecho a mantener su estatuto, órganos de dirección y recursos materiales y financieros (FMLN, s.f.).

El liderazgo en esta etapa continuó teniendo un carácter colectivo. Por el contrario, sí se produjeron transformaciones profundas en el entorno organizativo y en la militancia. Frente a los activistas de tiempo completo de la etapa anterior, el nuevo entorno privilegiaba a un grupo reducido de cuadros profesionales del partido, relegando al resto de los antiguos miembros al papel de militantes o simpatizantes (Garibay 2006).

Los resultados electorales de los comicios de marzo de 1994, donde el Frente obtuvo el 31,6 por ciento de los votos en la elección presidencial y el 25 por ciento en la legislativa, decepcionaron a sus cuadros y ahondaron la crisis interna. En la convención extraordinaria de agosto de ese año, la ERP y la RN propusieron redefinir ideológicamente el

4. A saber: las Fuerzas Populares de Liberación Farabundo Martí (FPL), el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), las Fuerzas Armadas de la Resistencia Nacional (FARN o simplemente RN), el Partido Revolucionario de los Trabajadores Salvadoreños (PRTC) y el Partido Comunista Salvadoreño (PCS).

partido, disolver los cinco grupos y fundar un nuevo partido socialdemócrata, propuesta que no fue aceptada por el resto de las organizaciones (Martín Álvarez, 2006: 118; Allison y Martín Álvarez, 2012). Ante la imposibilidad de que sus planteamientos pudieran imponerse en el Frente, ERP y RN lo abandonaron el 6 y 13 de diciembre de 1994, respectivamente⁵.

En la Segunda Convención Nacional Ordinaria celebrada el 18 de diciembre del mismo año se inició un proceso de unificación de las organizaciones del Frente. Se modificaron los estatutos del partido, que quedó definido como un “partido de tendencias”, a las que los militantes podrían afiliarse de forma voluntaria. De esta forma, las tres organizaciones históricas que aún quedaban se disolvieron a lo largo de 1995, si bien sus miembros mantuvieron en la práctica canales informales de organización y liderazgo.

Formalmente, y tal y como había sucedido desde 1993, la Convención Nacional del partido era el máximo órgano de autoridad de este, por lo que las luchas de poder en su interior se concentraron en la toma de control de la misma. Los enfrentamientos, a partir de entonces, se articularon a través de los llamados ortodoxos y renovadores.

Aun en esta situación de abierto enfrentamiento interno, el rendimiento electoral del partido mejoró sensiblemente en las elecciones legislativas de 1997, en las que el FMLN consiguió 27 escaños y un incremento de casi un 11 por ciento en el número de votos. No sucedió de la misma forma en las presidenciales de 1999, donde el partido obtuvo un 2% menos a raíz de la pugna interna desatada por la designación de la fórmula presidencial.

El partido unificado 2001-2010

En la convención de diciembre de 2000 se aprobó una reforma estatutaria que prohibía por decreto la existencia de tendencias internas. En esas circunstancias el rendimiento electoral del FMLN mejoró ese año, y por primera vez superó por dos escaños a la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) —31 frente a 29— y se convirtió en la primera fuerza parlamentaria, además de conseguir 79 alcaldías.

Sin embargo, en el periodo comprendido entre 2001 y 2004, continuaron las pugnas intrapartidarias, las cuales acabaron resolviéndose con la expulsión de los principales líderes de la tendencia renovadora, y con la toma del control del aparato por parte de grupo socialista-revolucionario⁶. En el plano electoral, el partido no logró crecer en las legislativas de 2003, aunque fue capaz de mantenerse con el mismo número de escaños y como

5. Unos pocos miembros disidentes de la dirigencia y parte de las bases de ERP y RN se mantuvieron en el FMLN. Orgánicamente, desde 1994 y hasta 2000, permanecieron al interior del partido como parte de la denominada “Tendencia Democrática”.

6. La Comisión Política electa para el periodo 2004-2007 estaba compuesta en su mayoría por excomandantes o mandos medios del PCS y las FPL (15 de 23 miembros), miembros casi en su totalidad del grupo socialista revolucionario.

primera fuerza política de la Asamblea. En las municipales, registró un resultado ligeramente inferior al de 2000.

Desde diciembre de 2001, los representantes de la corriente socialista-revolucionaria tuvieron mayoría en las instancias de dirección del partido⁷, y Óscar Ortiz candidato del ala renovadora, fue derrotado por el exsecretario general de los comunistas salvadoreños Shafik Handal⁸. Poco después, en 2004 los renovadores volvieron a ser derrotados al perder la elección para coordinador general, que fue ganada por Medardo González⁹. En total, prácticamente el 75 por ciento de la elite nacional del partido procedía en aquel momento de la antigua dirigencia de las guerrillas, lo que da cuenta de una escasa renovación del liderazgo.

Con el control del aparato, el grupo socialista revolucionario promovió en abril de 2005 una nueva modificación de los estatutos para que fueran las autoridades del partido quienes designaran a los candidatos a puestos electos, eliminando las elecciones internas. Esta decisión dio origen a un nuevo conflicto interno que se saldó con la salida del partido de 7 diputados y varios alcaldes renovadores (Puyana, 2008: 214). A partir de este momento, los renovadores perdieron el poder organizativo que tenían y quedaron limitados a pequeños feudos territoriales.

Esta reconfiguración del poder interno se tradujo en una mayor coherencia ideológica del partido, que se reafirmó en sus principios revolucionarios (FMLN, 2004), a pesar de que también se planteó que para alcanzar el poder era necesario concertar alianzas con aquellas fuerzas políticas que se consideraran democráticas, pero no revolucionarias.

Por otro lado, las expulsiones y escisiones no afectaron al Frente desde el punto de vista electoral en los comicios de 2006, incrementando un escaño en la Asamblea (32) a pesar de la pérdida de gobiernos locales.

En ese periodo, en la XXII Convención Nacional del partido de 2006, el FMLN aprobó la desaparición de las elecciones internas y, a partir de este momento, la dirección tendría la responsabilidad de la elección de candidatos. Estas reformas estatutarias fueron concebidas por el liderazgo del ala socialista revolucionaria para conseguir un mayor control del aparato, como paso previo a la elección de un candidato a presidente externo al partido.

La mayor cohesión ideológica y coherencia programática del partido, combinada con la autonomía de su liderazgo, permitieron al Frente realizar una alianza con sectores ajenos al partido a través de la candidatura del periodista Mauricio Funes. Funes había mostrado interés en ser candidato a presidente ya en 2004, pero la presencia de Shafik

7. Y su control sobre estas fue acrecentándose hasta el punto de que en 2004 prácticamente el 70 por ciento de los miembros de dichas instancias pertenecían a dicha corriente.

8. Handal fue a su vez derrotado en los comicios presidenciales por el candidato de ARENA por una diferencia de casi 22 puntos (57,71 frente a 35,8 por ciento, si bien el partido incrementó en más de un 6 por ciento su número de votos.

9. Exmiembro de la Comisión Política de las FPL y actualmente uno de los líderes del ala socialista revolucionaria.

Handal lo dejaron fuera de la carrera. Sin embargo, tras la muerte de Handal en el mes de enero de 2006 y con un aparato partidario bajo control del ala ortodoxa, se permitió la llegada de un *outsider*. La derrota de Handal en las presidenciales de 2004 contribuyó también a que el grupo de dirección se abriera a la posibilidad de apoyar a un candidato de ese tipo. A lo largo de 2006, la discusión dentro del Frente se dio en torno a la cuestión de si debía elegirse un candidato externo, y de ser así, quién debía ser este. Al final la dirección del partido se decantó por una fórmula “mixta”, donde Mauricio Funes sería el candidato a presidente para atraer el voto centrista, y Salvador Sánchez Cerén el candidato a vicepresidente con el fin de retener al voto fiel. Esta decisión no estuvo exenta de críticas por parte de algunos sectores, los cuales, sin embargo, fueron silenciados rápidamente por la dirección.

La alianza con Funes se explica por la necesidad que tenía el partido de contar con una figura popular y alejada de cualquier relación con el conflicto armado, que permitiera al partido superar su base electoral tradicional de cara al 2009. Con estos antecedentes, el Frente superó a ARENA en las legislativas de enero de 2009 (35 escaños frente a 32), si bien en las municipales, el partido conservador retuvo 120 alcaldías incluyendo la de San Salvador, frente a las 99 conseguidas por el FMLN. Sin embargo, en las presidenciales de marzo del mismo año, el Frente ganó a ARENA aventajándolo por casi 70.000 votos y consiguiendo la mayoría absoluta en primera vuelta (51,3% frente al 48,7%) y con ello, la presidencia de la República.

Organización, liderazgo e ideología en la adaptación exitosa del FMLN

La centralización organizativa y la autonomía del liderazgo han sido las dos variables clave en la adaptación partidaria exitosa del FMLN. La coalición dominante que tomó el control del partido entre 2001 y 2004 fue dando pasos para limitar la democracia interna del mismo, homogenizar ideológicamente a la organización y centralizar la toma de decisiones en torno de la Comisión Política y el Consejo Nacional.

Tras la derrota del carismático líder del partido Shafik Handal, y su posterior desaparición, la dirección del FMLN con el pleno control de la estructura partidaria, tomó la decisión de proponer como candidato a presidente a una figura externa al partido. Esta medida era coherente con la línea estratégica enunciada en 2004 de concertación de alianzas con sectores no revolucionarios. Para poder soslayar la posible oposición interna a esta decisión, y para tener pleno control sobre la candidatura, la coalición dominante se aseguró un mayor control sobre la estructura partidaria aboliendo también las primarias para la elección de candidatos. El control previo y total de la designación de alcaldes, diputados y coordinadores departamentales era necesario para evitar que un candidato externo pudiera construir su propia base de apoyo al interior del partido, o bien, pudiera romper el equilibrio interno de fuerzas amenazando la posición del grupo dominante. Solo con esta condición era aceptable elegir a un candidato que no procediera

de los viejos cuadros de la guerrilla. La ideología, por otro lado, no constituyó una variable clave en la adaptación partidaria.

MLN-TUPAMAROS: LA ADAPTACIÓN COMO MANDATO GENÉTICO

A pesar de la crisis económica, que ya se hacía sentir desde mediados de los sesenta, del incremento de las movilizaciones obreras y estudiantiles, y de la política de formación de coaliciones electorales ensayadas, por separado, por comunistas y socialistas, la izquierda uruguaya volvió a obtener una cosecha verdaderamente magra en las elecciones de 1962 (aproximadamente 6 por ciento en total). Es en ese contexto nacional, y en el marco de la poderosa onda expansiva de movimientos guerrilleros provocada por la revolución cubana en América Latina (Martín Álvarez y Rey Tristán, 2012), que se funda el MLN-T, a mediados de la década de los sesenta (Gatto, 2004; Rey Tristán, 2006).

En el plano ideológico, los fundadores del MLN-T no se diferenciaban de la izquierda tradicional, de la que muchos de ellos provenían (Lessa, 2004), solamente por su radical desafecto respecto al camino parlamentario y su decidida apuesta al foquismo. Además rechazaban explícitamente otros rasgos distintivos de la tradición predominante en la izquierda uruguaya. Rivalizando muy especialmente con los comunistas (De Giorgi, 2011; Garcé, 2012), querían construir un movimiento flexible y no un partido rígido (Rey Tristán, 2006), sin un jefe incuestionable ni una doctrina acabada (Garcé, 2006), claramente conectado con las tradiciones revolucionarias nacionales, en particular, con el artiguismo (Costa Bonino, 1985; Aldrighi, 2001).

La guerrilla logró crecer rápidamente, pero fue fácilmente desmantelada en 1972, en la antesala del quiebre de la democracia concretado en junio de 1973. En 1985, al restablecerse la democracia, muchos extupamaros no se reincorporaron a la militancia: la experiencia de la dictadura había desencadenado en ellos un proceso de aprendizaje político acerca del valor de las garantías institucionales de la poliarquía (Arrarás, 1988). Otros, en cambio, prefirieron debatir con sus viejos compañeros qué hacer en las nuevas circunstancias (Garcé, 2006). Entre ellos, prevaleció la estrategia de reorganizar la estructura pero actuando en la legalidad. Obtuvieron el ingreso formal al Frente Amplio (FA) en 1989 y formaron el Movimiento de Participación Popular (MPP). Con el paso del tiempo, el MPP se fue convirtiendo en la fracción más poderosa del FA. José Mujica, fundador del MLN-T, fue electo presidente de Uruguay en noviembre de 2009. Sin lugar a dudas, este ejemplo constituye un caso extremo de exitosa adaptación partidaria. El liderazgo de Mujica fue importante. Algunos rasgos de la tradición organizativa tupamara también. Sin embargo, para explicar el proceso de adaptación, hay que priorizar el análisis de su configuración ideológica inicial.

Inserción en la legalidad e ingreso al Frente Amplio (1985-1989)

El 14 de marzo de 1985 fueron liberados los últimos presos políticos. Entre ellos, recuperaron la libertad el pequeño grupo de dirigentes del MLN-T (los “rehenes”) que, desde 1973 a comienzos de 1984, habían sido encarcelados en condiciones especialmente brutales. De inmediato, los “rehenes” brindaron una conferencia de prensa en la que reafirmaron la posición adelantada por Raúl Sendic, el líder histórico de la organización, durante sus últimos meses de cautiverio: teniendo en cuenta las “nuevas circunstancias” políticas abiertas por el fin del régimen autoritario, los tupamaros se comprometían a actuar en la legalidad (Garcé, 2006).

La decisión de deponer las armas representaba un punto de inflexión impactante en la historia del MLN-T. Para los tupamaros, desde el comienzo, lucha armada y política revolucionaria habían constituido dos conceptos inseparables, dos caras de la misma moneda (Real de Azúa, 1988; Panizza, 1990). La inmensa mayoría de los tupamaros estuvieron de acuerdo con su líder más renombrado en cuanto a que “las circunstancias” imponían la inserción en la legalidad. Sin embargo, discreparon con él sobre otro tema fundamental; según Sendic, el MLN-T no debía ser reorganizado. Contra la opinión de su principal referente público, durante 1985, avanzaron rápidamente en su reconstrucción. A fin de año celebraron la III Convención Nacional (20, 21 y 22 de diciembre). Entre otros asuntos, debatieron las razones de la derrota militar de 1972. Aunque se presentaron 43 planteos de “autocrítica” quedó claro que, al menos para los casi dos mil convencionales, no fue un error tomar las armas durante la década del sesenta en el contexto del declive de la democracia uruguaya.

Más allá de este acuerdo fundamental, fueron emergiendo diferencias importantes entre ellos, distinguiendo dos grandes corrientes: en un extremo los “frentegrandistas” (renovadores), en el otro los “proletarios” (ortodoxos). Los frentegrandistas se identificaban con los nuevos planteos de Raúl Sendic. Para ellos, la coyuntura democrática era una oportunidad para construir una gran alianza política y social (un Frente Grande) que permitiera hacer avanzar el grado de conciencia, organización y lucha popular. En el polo opuesto a los frentegrandistas estaban los proletarios. Para ellos era fundamental que el MLN-T abrazara el marxismo-leninismo y jerarquizara el papel de la clase obrera como actor central del proceso revolucionario. Muchos tupamaros, de todos modos, no se sentían identificados con ninguno de estos dos polos y priorizaban preservar la tradición y conservar la unidad del movimiento (Garcé, 2006).

En este periodo ninguna de las corrientes logró predominar sobre las otras. Los documentos aprobados por la IV Convención del MLN-T (junio de 1987) fueron, como era tradicional en la organización, una transacción entre las distintas visiones coexistentes. El MLN-T reafirmó su pasado guerrillero y su vocación revolucionaria pero, al mismo tiempo, convocó a la acción electoral y a la formación de un Frente Grande. A comienzos de 1989, el MLN-T, finalmente, ingresó formalmente a la coalición de izquierda y formaron el MPP. De todos modos, los tupamaros no autorizaron a sus miembros a integrar las listas

electorales de la nueva fracción frenteamplista. La cosecha fue muy magra: el MPP obtuvo apenas 2 diputados.

Imaginario insurreccional y lucha contra el reformismo (1990-1994)

La muerte de Raúl Sendic (abril de 1989) marcó un punto de inflexión en la evolución del MLN-T. Mientras que durante los primeros años de la reorganización las distintas corrientes internas habían logrado coexistir de un modo relativamente pacífico, reconociéndose zonas de mutua autonomía y distribuyéndose espacios de poder, durante esta segunda fase los proletarios desencadenaron exitosamente una ofensiva por el control de la estructura.

Uno de los primeros bastiones de poder político interno perdidos por los frentegrandistas fue el control de los medios de comunicación (el quincenario Mate Amargo y la Radio Panamericana). Pero el momento clave fue la V Convención (junio y julio de 1990). Allí los proletarios lograron imponer su visión en los aspectos más importantes. El MLN-T debía volver a estructurarse como una organización político-militar capaz de vertebrar, llegado el momento, una “insurrección popular” en defensa de la democracia (consideraban inexorable un “nuevo 73”).

La hegemonía de los proletarios agudizó la tensión, clásica, entre el MLN-T y el FA. Los tupamaros se enfrentaron a algunas de las decisiones adoptadas por el gobierno frenteamplista de Montevideo. Pero el momento de máxima tensión se vivió en julio de 1994, cuando el MLN-T se opuso a la creación del Encuentro Progresista (Garcé, 2006), una alianza electoral entre el FA y pequeños grupos políticos de distinto origen (colorados, blancos, democristianos, etc.) que implicaba la moderación de la plataforma de gobierno (Yaffé, 2005: 170-176).

El predominio del “horizonte insurreccional” no impidió que la organización decidiera autorizar a sus miembros a integrar listas electorales. Pese a la inclusión de reconocidas figuras del MLN-T en las listas del MPP, el desempeño electoral de esta fracción en 1994 fue, nuevamente, mediocre. José Mujica fue electo diputado, pero el MPP obtuvo casi la misma cantidad de votos que en la elección anterior (aproximadamente 45.000). De todos modos, su participación relativa disminuyó porque la votación de la izquierda, gracias a la candidatura presidencial de Tabaré Vázquez y a la formación del Encuentro Progresista, experimentó un incremento notable: desde el 20 al 30 por ciento del electorado.

Una de las razones de la mala votación del MPP fue su protagonismo en el hecho más violento registrado durante los últimos veinte años en Uruguay: la “masacre de Jacinto Vera”¹⁰ (Garcé, 2006; Labrousse, 2009).

10. En mayo de 1992 fueron arrestados trece ciudadanos españoles de origen vasco por poseer documentación falsa. España solicitó la extradición de ocho de ellos exponiendo que pertenecían a ETA. La justicia uruguaya aprobó la extradición de tres de ellos y en ese momento los arrestados hicieron una huelga de hambre para obtener asilo político. Cuando el 24 de agosto de 1994 llegó un avión de España para concretar la extradición, militantes del MLN-T se manifestaron en los alrededores del hospital Filtro donde estaban los huelguistas.

Rumbo al gobierno (1995-2009)

El resultado electoral de 1994 mostró con claridad meridiana que era perfectamente posible que la izquierda, más temprano que tarde, terminara ganando las elecciones nacionales. Algunos líderes tupamaros como Eleuterio Fernández Huidobro, José Mujica y Eduardo Bonomi, argumentando una vez más que la “teoría surge de la práctica” y que “el MLN-T debía ser capaz de adaptarse a las nuevas circunstancias”, lograron persuadir a quienes controlaban la organización y, después de cuatro años de intensos debates, lograron imponer la nueva estrategia a sus aliados del MPP (IV Congreso, fines de 1998 y principios de 1999).

La política adoptada desde 1995 (cooperación con Vázquez, discurso conciliador hacia los militares, moderación programática en aras de la “reconstrucción nacional”) le permitió al MPP ampliar su caudal electoral. En 1997, la fracción construida sobre el MLN-T obtuvo el segundo lugar en la elección interna del FA. En la elección de 1999 Mujica fue electo senador. Cinco años después, la lista al senado encabezada por José Mujica fue la más votada dentro del FA (30 por ciento de los votos del FA, 15 por ciento del total de votantes) y fue designado ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca (2005-2008). Más tarde, después de vencer a Danilo Astori en la carrera por la sucesión de Vázquez, Mujica fue electo candidato del FA para las elecciones presidenciales de 2009. En octubre de ese año, las listas que responden al liderazgo del exguerrillero obtuvieron 7 de los 16 senadores electos por el FA. En el balotaje, un mes después, Mujica derrotó por amplio margen al expresidente Luis Alberto Lacalle. Mujica asumió como presidente de Uruguay el 1º de marzo de 2005. Cuatro de sus trece ministros militaron en el MLN-T (Garcé, 2010).

Ideología, organización y liderazgo en la exitosa adaptación del MLN-T

De lo expuesto en este epígrafe se puede concluir que en el caso del MLN-T la configuración ideológica inicial fue la variable clave para explicar su mutación. La ideología actuó sobre la capacidad de adaptación como *causa constante* pero también como *causa histórica* (Collier y Collier, 1991: 35-38)¹¹.

El pragmatismo, el pluralismo y el nacionalismo, los tres principales rasgos de la configuración ideológica inicial del MLN-T, favorecieron de modo directo y constante la capacidad de adaptación (Garcé, 2012). Es perfectamente lógico que una organización que, como el MLN-T, nació sospechando de las teorías y que, desde el comienzo, consideró que solamente

Para hacer posible el traslado el gobierno reprimió la manifestación con un balance fue de ochenta heridos y un manifestante muerto por heridas de bala.

11. La distinción, desarrollada por Collier y Collier pero tributaria de Arthur Stinchcombe, entre causas constantes e históricas ayuda a ilustrar con mayor claridad el efecto de la ideología sobre la capacidad de adaptación. Una causa es constante cuando actúa permanentemente, año tras año, produciendo un efecto determinado. En cambio, una causa histórica produce su efecto en determinado momento, generando cierto resultado, y luego desaparece. Pero su legado permanece y produce efectos a lo largo del tiempo.

“la práctica es el criterio de la verdad”, pueda cambiar fácilmente su estrategia política. Desde el primer momento, los tupamaros proclamaron la primacía de la acción unitaria sobre la discusión doctrinaria y sectaria. Los principales documentos elaborados por el MLN-T durante los años de la guerrilla enfatizaron sistemáticamente la importancia de la flexibilidad política, definieron la capacidad de innovación como un valor fundamental a cultivar, e insistieron en que la teoría revolucionaria no debe elaborarse deductivamente (desde los libros) sino inductivamente (a partir de la práctica). Otros dos rasgos de la configuración ideológica inicial favorecieron las transformaciones ulteriores. El pluralismo interno hizo posible que, todo el tiempo, el MLN-T pudiera experimentar distintas estrategias y aprender de sus errores. Por ejemplo, a pesar de la hegemonía obtenida por los proletarios a comienzos de los noventa, el pluralismo permitió que se fuera desplegando, a partir de 1995, una nueva estrategia política estrechamente relacionada al liderazgo de Mujica. La tradición nacionalista de la ideología tupamara, por su parte, facilitó notablemente que la organización, desde el principio, pudiera conectarse rápidamente con las tradiciones domésticas.

Pero la ideología también operó indirectamente, como causa histórica, a través de la estructura organizativa y del tipo de liderazgo. En el momento fundacional la configuración ideológica adoptada por los fundadores cristalizó en un tipo de estructura organizativa que autorizó la acción descentralizada y otorgó a los líderes un margen de autonomía importante. Esto hizo posible, por ejemplo, que Sendic impulsara, sin consultar con nadie, la inserción en la legalidad después de la dictadura, y que Mujica fuera desplegando públicamente un discurso frentegrandista (moderado, centrista) a pesar de que los proletarios habían logrado tomar el control de la estructura interna.

CONCLUSIONES: NUEVOS DESAFÍOS PARA LA TEORÍA SOBRE ADAPTACIÓN PARTIDARIA

Las tres organizaciones analizadas, a pesar de su pasado revolucionario, lograron formular e implementar estrategias electorales que probaron ser exitosas. Además, estas estrategias no fueron formuladas ni implementadas por los sectores renovadores de cada partido. En los tres casos, los renovadores fueron derrotados y/o expulsados, y los sectores más ideologizados (los ortodoxos) mantuvieron el control. Aun así, los tres partidos terminaron abriéndose paso hacia la victoria electoral, aunque, como se vio, por caminos distintos, y gracias a la acción de variables diferentes.

Liderazgo, organización e ideología en los tres casos estudiados

En el caso del FSLN la variable decisiva en el proceso de adaptación fue el liderazgo. Ortega construyó su liderazgo defendiendo posiciones ortodoxas, asumiendo la defensa de la tradición sandinista frente a las propuestas de cambio ideológico de los renovadores.

A partir de 1996, es decir, una vez consumada su victoria sobre los renovadores, el líder del sandinismo remodeló la estructura organizativa hasta ponerla plenamente al servicio de su líder. La concentración de recursos de poder en manos de Ortega se logró exigiendo una lealtad incondicional a su persona y expulsando a todos los que intentaban retarlo. Simultáneamente, formuló e implementó una estrategia de competencia política que le terminaría dando el triunfo y devolviéndole el cargo presidencial.

En el caso del FMLN, por otro lado, la principal clave del éxito fue la centralización organizativa. Entre 1997 y 2004 se produjo una fuerte pugna interna cuyo resultado fue la toma de control del aparato partidario por parte del sector ortodoxo, integrado casi en su totalidad por antiguos comandantes y cuadros medios de las FPL y el PCS. La culminación de ese proceso de toma de control del partido lo constituyó la reforma estatutaria de 2005, a través de la cual la cúpula de la organización impuso una mayor centralización de la toma de decisiones. Al mismo tiempo, el grupo renovador, prácticamente desmantelado, dejó de representar una amenaza para la estabilidad de la coalición dominante. Por ello, y con la experiencia reciente de la abultada derrota del candidato ortodoxo Handal en las presidenciales de 2004, la dirección del partido estuvo en disposición —y en condiciones— de concertar una alianza con un *outsider* que no suscribía buena parte del proyecto socialista del Frente. El hecho de que Mauricio Funes no fuera miembro del partido, y que, por tanto, careciera de base organizada en su interior, constituía una garantía para la estabilidad de la coalición dominante. Al tiempo, esa apuesta era coherente con una vieja idea asentada en la estrategia de los líderes ortodoxos, la alianza coyuntural con sectores no revolucionarios en un gobierno “de transición”. La fórmula electoral Funes-Sánchez Cerén consiguió aglutinar tanto al voto duro del Frente, como de nuevos electores atraídos por la imagen de moderación del candidato a presidente, hecho que le proporcionó el triunfo.

Finalmente, en el caso del MLN-T, la variable explicativa principal es la configuración ideológica inicial. Desde luego, Mujica fue clave para el crecimiento electoral. Pero es imposible entender el discurso mujiquista sin tomar nota de la tradición discursiva en la que se inscribe. El nacionalismo, que caracterizó al MLN-T desde sus inicios, facilitó la conexión del discurso tupamaro con las principales tradiciones culturales nacionales y populares. El pluralismo permitió que líderes como Mujica tuvieran espacios de autonomía importante para desplegar su propia política a pesar de la hegemonía de los proletarios (la versión uruguaya de los ortodoxos). Finalmente el pragmatismo legitimó todos y cada uno de los sucesivos cambios de rumbo.

Kitschelt y Levitsky “revisitados”

¿Qué pueden aportar los casos estudiados a la construcción de teoría? ¿Cómo se relacionan los hallazgos realizados con los enfoques sobre adaptación partidaria de Kitschelt y Levitsky? Tanto el caso del FSLN como el del FMLN parecen llevarse mejor con

el enfoque de Kitschelt (1994) que con el de Levitsky. Según Levitsky (2001), los partidos populistas con una amplia base social tienen una mayor capacidad de adaptación que los partidos socialdemócratas clásicos debido a que combinan una estructura burocrática flexible, con la disposición de una amplia base social que mantiene un incondicional apoyo al líder; mientras que las formaciones marxistas-leninistas, con organizaciones rígidas, disponen de una capacidad más limitada de establecer estrategias adaptativas a un medio cambiante (2001: 29)¹² Pero contra la predicción de Levitsky, y tal como argumentara Martí i Puig (2010) para el caso del sandinismo, tanto el FSLN como el FMLN lograron implementar estrategias electorales exitosas a pesar de ser organizaciones doctrinariamente marxista-leninistas. En cambio, las trayectorias exitosas del FSLN y del FMLN parecen confirmar la intuición de Kitschelt respecto a la capacidad de adaptación de los partidos leninistas. Según Kitschelt (1994: 214-216), en los partidos leninistas la elite dirigente tiene importantes niveles de autonomía respecto a la base del partido. La estructura organizativa, en realidad, opera como “correa de transmisión” de las decisiones de la dirección partidarias. En todo caso, es evidente que no solamente los partidos populistas logran adaptarse. También se verifican casos exitosos en familias de organizaciones políticas completamente distintas.

El caso del MLN-T, por su lado, confirma parcialmente tanto las sospechas de Kitschelt como las de Levitsky. Por un lado, como vimos, la ideología juega un papel clave. En este sentido, el caso de los tupamaros guarda cierta sintonía con el universo conceptual de Kitschelt. Pero la ideología no es un límite al proceso de adaptación como en los partidos socialdemócratas europeos estudiados por dicho autor. En términos ideológicos, los tupamaros están fabricados con un material extraordinariamente flexible. En particular, el pragmatismo le confiere a la organización una capacidad de mutación extraordinaria. En este punto, el caso del MLN-T también admite un diálogo interesante con el enfoque Levitsky sobre los partidos populistas. El pragmatismo, según él, es uno de los rasgos de los partidos populistas. A la hora de explicar la notable capacidad de adaptación de estos partidos, Levitsky prefiere no enfatizar la importancia de las estructuras ideológicas y priorizar otras variables. Pero, como señalara Garcé (2006; 2010), es posible que la llamativa capacidad de adaptación de los partidos populistas deba ser explicada, en mayor medida de lo admitido por Levitsky, por las características ideológicas. De todos modos, los casos del FSLN y del FMLN sugieren que tampoco el pragmatismo ideológico (al estilo del MLN-T) es una condición necesaria para el éxito de los procesos de adaptación partidaria. Algunas organizaciones con estructuras ideológicas tan rígidas como el marxismo-leninismo logran formular e implementar estrategias adaptativas exitosas.

12. Levitsky contraponen la exitosa adaptación del Partido Socialista Chileno frente a la incapacidad del Partido Comunista.

Consideraciones finales

Partidos políticos muy diferentes logran resultados similares recorriendo caminos diferentes y por la acción de mecanismos causales distintos. A veces el liderazgo es clave. Otras veces lo es la organización. En otros procesos la matriz ideológica es la variable decisiva. A veces un elemento basta. El FSLN logró realizar una asombrosa contorsión organizativa e ideológica a partir de la autonomía que conquistó su líder; el FMLN a partir de la autonomía organizativa de un círculo de poder, *a priori* ortodoxo, que fue expulsando a los adversarios partidarios para ceder en las últimas elecciones presidenciales el cartel electoral a un *outsider* y llegar al poder. Y el MLN-T gracias a su ambivalencia ideológica. En los tres casos estudiados en este artículo fue relativamente sencillo identificar una variable explicativa fundamental del resultado exitoso. Pero, como argumentara Wills-Otero (2009: 130) a propósito de las tres variables explicativas manejadas por Levitsky, es posible imaginar procesos de adaptación partidaria activados por distintas combinaciones de variables. Parece necesario, por tanto, abandonar cualquier ilusión de construir demasiado rápidamente teorías generales. Al mismo tiempo, la profundización en las peculiaridades de cada caso puede alimentar la tentación de terminar minimizando la pretensión de generalización inherente a la actividad científica. En la perspectiva de avanzar en la elaboración teórica es necesario estudiar más a fondo bajo qué condiciones específicas cada una de las variables explicativas de los casos estudiados (liderazgo, organización e ideología) pasan al primer plano.

Referencias

- Aldrichi, Clara. 2001. *La izquierda armada. Ideología, ética e identidad en el MLN-Tupamaros*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- Allison, Michael E. y Alberto Martín Álvarez. 2012. "Unity and Disunity in the Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional", *Latin American Politics and Society*, 54 (4): 89-118.
- Arrarás, Astrid. 1998. "Armed Struggle, Political Learning, and Participation in Democracy: The Case of the Tupamaros (Uruguay)", Princeton University, PhD. Dissertation.
- Byrne, Hugh. 1996. *El Salvador's Civil War. A Study of Revolution*. Boulder: Lynne Rienner.
- Close, David. 1988. *Nicaragua: Politics, Economics and Society*. Londres: Pinter Press.
- Collier, David y Ruth Berins Collier. 1991. *Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement and regime dynamics in Latin America*. New Jersey: Princeton University Press.
- Collier, David. 2011. "Understanding Process Tracing", *PS: Political Science and Politics* 44 (4): 823-830. Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=1856702>

- Costa Bonino, Luis. 1985. *Crisis de los partidos tradicionales y movimiento revolucionario en el Uruguay*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- De Giorgi, Ana Laura. 2011. *Tribus de izquierda. Bolches, latas y tupas en los 60*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo.
- Deonandan, Kalowatie; David C. y Gary Prevost. 2007. *From Revolutionary Movements to Political Parties. Cases from Latin America and Africa*. NY: Palgrave.
- Dye, David y David Close. 2004. "Patrimonialism and Economic Policy in the Alemán Administration", en David Close y Kalowatie Deonandan (eds.), *Undoing Democracy. The Politics of Electoral Caudillismo*. NY: Lexington Books.
- Figuerola Ibarra, Carlos. 2006. "La izquierda revolucionaria guatemalteca", en Salvador Martí i Puig y Carlos Figuera Ibarra (eds.), *La izquierda revolucionaria en Centroamérica. De la lucha armada a la participación electoral*. Madrid: Libros de la Catarata.
- FMLN. 2004. *Nuestra Orientación al Socialismo*. Comisión de debate sobre socialismo del Consejo Nacional del FMLN. Mimeo.
- FMLN (s.f.). *Unidos por la Realización de la Revolución Democrática (Pacto Interno del FMLN)*. Mimeo.
- Garcé, Adolfo. 2006. *Donde hubo fuego. El proceso de adaptación del MLN-Tupamaros a la legalidad y a la competencia electoral (1985-2004)*. Montevideo: Fin de Siglo.
- Garcé, Adolfo. 2010. "Ideologías políticas y adaptación partidaria: El caso del MLN-Tupamaros (1985-2009)", *Revista de Ciencia Política*, 31, 1: 117-137.
- Garcé, Adolfo. 2012. "Ideas y cambio institucional: tupamaros versus comunistas" (Uruguay, 1985-2010). Tesis de Doctorado., Montevideo: Universidad de la República
- Garibay, David. 2006. "A peace built on forgetting demobilized combatants in post-war El Salvador", *International Social Science Journal*, 58, 189: 467-478.
- Gatto, Hebert. 2004. *El cielo por asalto. El Movimiento de Liberación Nacional (Tupamaros) y la izquierda uruguaya (1963-1972)*. Montevideo: Editorial Taurus-Santillana.
- George, Alexander L. y Andrew Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Katz, R. S y Peter Mair. 2007. "La supremacía del partido en las instituciones públicas: El cambio organizativo de los partidos en las democracias contemporáneas", en José R. Montero, Richard Gunther y Juan J. Linz (eds.), *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*. Madrid: Trotta.
- Kitschelt, Herbert. 1994. *The Transformation of European Social Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Labrousse, Alain. 2009. *Una historia de los tupamaros. De Sendic a Mujica*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo.
- Lessa, Alfonso. 2004. *La revolución imposible. Los tupamaros y el fracaso de la vía armada en el Uruguay del siglo XX*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo.
- Levitsky, Steven. 1998. "Institutionalization and Peronism. The Concept, the Case and the Case for Unpacking the Concept", *Party Politics*, 4 (1): 77-92.

- Levitsky, Steven. 2001. "Transforming labor-based parties in Latin America: The Argentine Justicialista Party in Comparative Perspective", *Working Paper*, 288, Kellogg Institute.
- Levitsky, Steven y Kenneth M. Roberts (eds.). 2011. *The resurgence of the Latin American left*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Mahoney, James y Gary Goertz. 2006. "A Tale of Two Cultures: Contrasting Quantitative and Qualitative Research", *Political Analysis*, 14: 227-249.
- Malaquias, Assis. 2007. "Angola: From Revolutionary Movement to Reactionary Regime", en Kalowatie Deonandan, David Close y Gary Prevost, *From Revolutionary Movements to Political Parties. Cases from Latin America and Africa*. NY: Palgrave.
- Manning, Carrie. 2007. "Revolutionaries to Politicians: The Case of Mozambique", en Kalowatie Deonandan, David Close y Gary Prevost, *From Revolutionary Movements to Political Parties. Cases from Latin America and Africa*. NY: Palgrave.
- Martí i Puig, Salvador. 1997. *Nicaragua 1977-1996. La revolución enredada*. Madrid: Libros de la Catarata. Libre acceso de la obra en Creative Commons: http://www.academia.edu/1621806/NICARAGUA_1979-1990._LA_REVOLUCION_ENREDADA
- Martí i Puig, Salvador. 2008. "El regreso del FSLN al poder: ¿Es posible hablar de realineamiento electoral en Nicaragua?", *Política y Gobierno*, 15 (1): 75-107.
- Martí i Puig, Salvador. 2009. "Nicaragua 2008: Polarización y pactos", *Revista de Ciencia Política*, 29 (2): 515-531.
- Martí i Puig, Salvador. 2010. "The Adaptation of the FSLN: Daniel Ortega's Leadership and Democracy in Nicaragua", *Latin American Politics and Society* 52 (4): 79-106.
- Martí i Puig, Salvador y David Close (eds.). 2009. *Nicaragua y el FSLN (1979-2009). ¿Qué queda de la revolución?* Barcelona: Edicions Bellaterra.
- Martí i Puig, Salvador y Salvador Santiuste. 2006. "El FSLN: de la guerrilla a la oposición negociadora", en Salvador Martí i Puig y Carlos Figueroa Ibarra (eds.), *La izquierda revolucionaria en Centroamérica. De la lucha armada a la participación electoral*. Madrid: Libros de la Catarata.
- Martín Álvarez, Alberto. 2006. "De Movimiento de Liberación a partido político: El Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN)", en Salvador Martí i Puig y Carlos Figueroa Ibarra (eds.), *La izquierda revolucionaria en Centroamérica. De la lucha armada a la participación electoral*. Madrid: Libros de la Catarata.
- Martín Álvarez, Alberto. 2010. *From Revolutionary War to Democratic Revolution. The Farabundo Martí National Liberation Front (FMLN) in El Salvador*. Berlin: Berghof Research Center.
- Martín Álvarez, Alberto. 2011. "De guerrilla a partido político: El Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional", *Historia y Política*, 25: 207-233.
- Martín Álvarez, Alberto y Eduardo Rey Tristán. 2012. "La oleada revolucionaria latinoamericana contemporánea, 1959-1996. Definición, caracterización y algunas claves para su análisis", *Naveg@merica. Revista electrónica de la Asociación Española de Americanistas*, 9.

- McClintock, Cynthia. 1998. *Revolutionary Movements in Latin America. El Salvador's FMLN and Peru's Shining Path*. Washington D.C.: United States Institute of Peace Press.
- Montero, José R. y Richard Gunther. 2007. "Introducción: Los estudios sobre los partidos políticos", en José R. Montero, Richard Gunther y Juan J. Linz (eds.), *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*. Madrid: Trotta-Fundación Alfonso Martín Escudero.
- Núñez, Orlando. 1991. *La guerra en Nicaragua*. Managua: CIPRES.
- Panbianco, Angelo. 1990. *Modelos de partido*. Madrid: Editorial Alianza.
- Panizza, Francisco. 1990. *Uruguay: Batllismo y después. Pacheco, militares y tupamaros en la crisis del Uruguay batllista*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Panizza, Francisco. 2009. "Nuevas izquierdas y democracia en América Latina", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 85-86: 75-88.
- Prevost, Gary. 2007. "Revolutionaries in Power: The Evolution of the African National Congress", en Kalowatie Deonandan, David Close y Gary Prevost, *From Revolutionary Movements to Political Parties. Cases form Latin America and Africa*. NY: Palgrave.
- Puyana Valdivieso, José R. 2008. "El proceso de selección de los candidatos a diputados del FMLN: ¿qué hay detrás de las candidaturas?", *Reflexión Política*, 20: 203-225.
- Real de Azúa, Carlos. 1988. *Partidos, política y poder en el Uruguay (1971- Coyuntura y pronóstico)*. Montevideo: Facultad de Humanidades y Ciencias, Universidad de la República.
- Rey Tristán, Eduardo. 2006. *A la vuelta de la esquina. La izquierda revolucionaria uruguayaya 1955-1973*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo.
- Rovira, Guiomar. 2008. *Zapatismo sin fronteras*. México: Ediciones ERA.
- Santiuste Cué, Salvador. 2001. "La incompleta transformación del FSLN", *América Latina Hoy*, 27: 89-122.
- Sferza, Serenilla. 1994. "Organizational formats ad Party Performance: The Shifting advantages of Factionalism and the Trajectory of the French Socialist Party", *Working Paper CEACS*, 64.
- Torres-Rivas, Edelberto. 2007. "Nicaragua: el retorno de un sandinismo transfigurado", *Nueva Sociedad*, 207: 4-10.
- Vilas, Carlos M. 1990. "Especulaciones sobre una sorpresa: las elecciones en Nicaragua", *Revista Secuencias*, 17:119-148.
- Wickham-Crowley, Timothy. 1992. *Guerrillas and Revolution in Latin America: A Comparative Study of Insurgents and Regimes since 1956*. Princeton University Press: Princeton.
- Wilson, Suzanne y Leah A. Carroll. 2007. "The Colombian Contradiction: Lessons Drawn from Guerrilla Experiments in Demobilization and Electoralism", en Kalowatie Deonandan, David Close y Gary Prevost. 2007. *From Revolutionary Movements to Political Parties. Cases form Latin America and Africa*. NY: Palgrave.

Wills-Otero, Laura. 2009. "From Party Systems to Party Organizations: The Adaptation of Latin American Parties to Changing Environments", *Journal of Politics in Latin America*, 1, 1: 123-141.

Yaffé, Jaime. 2005. *Al centro y adentro: la renovación de la izquierda y el triunfo del Frente Amplio en Uruguay*. Montevideo: Ediciones Linardi y Risso.

Presentado para evaluación: 3 de noviembre de 2012

Aceptado para su publicación: 17 de octubre de 2013

SALVADOR MARTÍ I PUIG, Universidad de Salamanca

smart@usal.es

Profesor de la Universidad de Salamanca. Ha investigado sobre movilización política y democratización en América Latina.

ADOLFO GARCÉ, Universidad de la República

adolfo.garce@cienciassociales.edu.uy

Profesor de la Universidad de la República (Uruguay). Ha investigado sobre las formaciones de izquierda en Uruguay y sobre el rol de los think tanks en América Latina.

ALBERTO MARTÍN ÁLVAREZ, Instituto Mora

amartin@institutomora.edu.mx

Profesor en el Instituto Mora (México). Ha investigado sobre la historia y desarrollo de las organizaciones guerrilleras en América Latina.

¿Es posible gobernar los teatros de ópera? Análisis del caso del Gran Teatro del Liceu de Barcelona

Is it possible to govern the opera houses? Case analysis of the Gran Teatro del Liceu of Barcelona

Joaquim Rius

Universidad de Barcelona
joaquim.rius@ub.edu

Resumen

Los teatros de ópera son organizaciones complejas por su misión de producir y exhibir espectáculos líricos de excelencia artística. Actualmente, en Europa la mayoría pertenecen al sector público y representan un instrumento central de la política cultural. Según las teorías de la nueva gestión pública, estos deberían poder ser gobernados como el resto de agencias públicas, no solo en el sentido económico, sino también en relación con su actividad, para poder establecer los resultados esperados a partir de los contratos programa. No obstante, estas teorías no siempre se corresponden con la práctica real. En este artículo se estudia el grado de cumplimiento de los contratos programa del Liceu y los condicionantes que dificultan avanzar en los objetivos de valor público.

Palabras clave: política cultural, contratos programa, teatros de ópera, valor público.

Abstract

Opera houses are complex organizations owing to their mission of producing and displaying dramatic works of artistic excellence. Nowadays most of those are publicly-owned, representing a major instrument of cultural policies. According to the New Public Management theories, these organizations should be governed just like the rest of public agencies, not only in an economic sense but also in relation to their activity, in order to establish the expected results from their performance contracts. Nevertheless, these theories do not always square with the real practice. This article focuses on the degree of compliance of the Liceu's performance contracts as well as the determining factors that hinder progress in the goals of public value.

Keywords: cultural policy, performance contracts, opera houses, public value.

INTRODUCCIÓN¹

El gobierno de las grandes instituciones culturales en general y, en especial, de los grandes teatros de ópera, ha sido objeto de creciente atención por parte de los investigadores de la economía de la cultura y de las políticas culturales. Se trata, dentro del sector cultural, de las organizaciones más complejas, con mayor dimensión presupuestaria y más fuertemente subvencionadas (Gomà, 2004). Este hecho las convierte en tema de debate por parte de los representantes políticos y de los medios de comunicación, en relación con la utilidad y la legitimidad de la subvención pública. Una atención que crece en especial cuando incurren en cuantiosos déficits presupuestarios. En estos casos se desarrolla un debate público sobre la conveniencia o no de seguir aportando fondos públicos a los teatros de ópera o sobre la necesidad de incrementar los controles a la gestión y de definir mejor sus objetivos (Towse, 2001). No obstante, estos debates se realizan sin analizar las posibilidades reales de gobernar estas instituciones culturales, a partir de las investigaciones que se han desarrollado en este campo.

La investigación sobre la gestión de las organizaciones artísticas ha avanzado mucho en los últimos treinta años (Evrard y Colbert, 2000). Se ha prestado especial atención a estudiar el rol de la financiación pública de grandes teatros, óperas o museos en aspectos fundamentales como la viabilidad económica (Baumol y Bowen, 1966) o en su influencia sobre la actividad artística (Krebs y Pommerehne, 1995). Menos atención ha recibido la relación entre los responsables políticos y la dirección de las organizaciones artísticas que reciben financiación pública. Algunos estudios han analizado la complejidad de definir y consensuar los nuevos proyectos de las grandes organizaciones operísticas (Urfalino, 1990), los problemas para establecer los objetivos y la evaluación de las instituciones operísticas existentes en un marco complejo de gobernanza (Towse, 2001). Asimismo, también han sido analizados los diferentes esquemas de gobernanza que se establecen entre el Estado y las grandes instituciones operísticas, y se ha destacado la importancia de la autonomía artística y de gestión para la consecución de espectáculos de alta calidad artística y de valoraciones positivas por parte del público (Krebs y Pommerehne, 1995).

Como señalan Zimmer y Toepler (1999), el grado de implicación del Estado en la política cultural, en general, y particularmente las grandes instituciones artísticas se explican no solo por las características económicas de las artes escénicas, sino principalmente por las configuraciones institucionales que se han desarrollado de forma distinta en los países desarrollados. En la Europa continental, la configuración institucional desde la posguerra defiende que el

1. El autor quiere agradecer a los revisores anónimos sus sugerencias y correcciones. Asimismo quiere dar las gracias a Oriol Picas, Santi Martínez y Joan Subirats por sus consejos en el análisis del caso y la estructura del artículo. Finalmente, queremos también mostrar nuestro reconocimiento a los entrevistados por su amabilidad en concedernos y colaborar con las entrevistas. El autor es consciente de que desde el momento de su redacción, el 2012, al de su publicación en el Gran Teatro del Liceu ha habido cambios sustanciales en su dirección y ha experimentado un agravamiento de su crisis financiera, de actividad o institucional. No obstante, entendemos que estos cambios son precisamente consecuencia de los factores estructurales que el artículo analiza y por lo tanto las conclusiones a las que se llega siguen siendo válidas en lo esencial.

Estado tenga un rol preponderante en la gestión de teatros de ópera, en calidad de principal financiador. A su vez, podemos deducir de este enfoque que esta configuración institucional ha comportado durante la segunda parte del siglo XX una situación paradójica: una gran dependencia económica de las administraciones públicas combinada con un alto grado de autonomía en la formulación de la actividad. Una configuración legitimada por el capital simbólico del campo artístico propio de la modernidad cultural (Bourdieu, 2002) y por la tradición que se establece a nivel internacional a mediados del siglo XIX de unas instituciones culturales de élite orientadas a la excelencia artística, del que los teatros de ópera son una de los elementos principales (Martorella, 1982). La mencionada configuración institucional de la Europa continental, que se puede, a grandes rasgos, encontrar en el sur de Europa, ha definido el rol de los gobiernos como meros “proveedores de fondos” sin legitimidad para intervenir en la gestión de estas instituciones culturales. Tal situación ha perdurado hasta finales del siglo XX, en el que se ha observado una tendencia a una mayor voluntad de control por parte de los políticos electos (V. Dubois, 2010; V. B. Dubois Clément *et al.*, 2012).

Para corregir esta situación, en algunos países se ha modificado el modelo de gestión de los teatros líricos a fin de incrementar su eficiencia y potenciar la captación de fondos privados (Leon, 2004). En el caso de Italia, estos intentos han fracasado en su mayor parte y solamente los teatros más importantes han conseguido reducir las aportaciones públicas (Fontana, 2010). Estas reformas solo han afectado a la gestión económica y no han implicado un replanteamiento de los objetivos y de las actividades de los teatros de ópera. Según Fontana (*ibídem*), las reformas de gestión sin la modificación de la misión tradicional de producir y exhibir óperas de alta calidad ha llevado a la mayor parte de las instituciones líricas italianas a una profunda crisis financiera e institucional.

Otra dificultad para estudiar el gobierno de los teatros de ópera, se halla en que este se conceptualiza desde el punto de vista del propio equipamiento, y no en el sentido tradicional de la palabra gobierno. Normalmente, el gobierno de las instituciones culturales es entendido como un sistema de gobernanza compartida: “*the way in which power within the institution is shared among the estate*” (Agid y Tarondeau, 2007: 4; Agid y Tarondeau, 2007). Esta definición sería sinónima a la de tutela y no implicaría capacidad de modificación de la misión o de las líneas de actividad, que se dan por implícitas. En nuestro caso, por gobierno nos referimos no solamente a garantizar una correcta gestión económica, sino a la capacidad de decidir las líneas estratégicas y de fijar los resultados esperados en función de las prioridades del programa de gobierno. Unas prioridades que, de forma creciente, se dirigen a potenciar el valor público² de las agencias artísticas (Moore y Moore, 2005).

2. El concepto de “valor público” fue creado por Mark H. Moore (1995) y aplicado por este a las agencias artísticas públicas (Moore y Moore, 2005). En este artículo, el uso del término “valor público” hace referencia al valor que los ciudadanos/as otorgan a una organización artística o a su actividad. John Holden (2006) advierte que el valor público de una organización artística puede ser intrínseco (valor para el sector cultural), institucional (valor para el campo político) o instrumental (valor en forma de *outcomes* económicos o sociales). Aunque es un concepto en debate sobre su aplicabilidad en el campo cultural (Lee, Oakley y Naylor, 2011) es en todo caso una noción en uso en la política cultural a nivel internacional y está teniendo un efecto real en sus objetivos (Belfiore y Bennett, 2007; Barbieri *et al.*, 2011). Otros autores han utilizado la noción

Se ha investigado poco sobre el poder de decisión que tienen realmente los responsables políticos sobre las actividades y la gestión de las grandes instituciones artísticas, y sobre los condicionantes económicos y de gestión que limitan esta capacidad de gobierno, especialmente en el caso de las óperas. En este artículo se defiende que, si bien los contratos programa³ constituyen una potente herramienta de gobierno, de planificación estratégica y de definición del modelo de gestión, el poder de decisión es, en la práctica, limitado, si no se operan cambios estructurales en el modelo de gobierno y de gestión de estas instituciones.

Con todo, antes de analizar la capacidad de gobierno mediante los contratos programa, empezaremos por destacar la importancia creciente de las grandes organizaciones artísticas como instrumentos de la política cultural, y la progresiva presión para que adopten el modelo de agencialización y contractualización a fin de potenciar sus resultados y legitimar la financiación pública. A continuación, estudiaremos el caso del Gran Teatro de Liceu⁴ como un ejemplo avanzado y significativo de las potencialidades, las dificultades y límites en la aplicación en el sector cultural de las herramientas de modernización de la gestión de las organizaciones del sector público englobadas en la llamada Nueva Gestión Pública (NGP)⁵. Como veremos, las administraciones públicas han intentado en el Liceu reorientar la actividad de un teatro de ópera, una institución cultural del siglo XIX, a fin de cumplir el conseguir un mayor impacto cultural, social y educativo, en un proyecto en buena medida pionero en España. Analizaremos por qué los condicionantes económicos y de gestión del teatro lírico limitan la capacidad de modificar los objetivos y la actividad en el marco de los sucesivos contratos programa que se han firmado entre las administraciones

de valor público para analizar el desempeño de las políticas culturales y sus agencias (Bailey y Richardson, 2010; Scott, 2010) y han destacado que este puede conceptualizarse como contribuciones al bienestar social, a partir de datos de participación cultural, de las opiniones de los usuarios o del compromiso educativo de las organizaciones culturales.

3. Los contratos programa son un instrumento de gestión pública para suscitar los comportamientos deseados en el marco de estructuras administrativas descentralizadas. Más específicamente, los contratos programa son un pacto entre los responsables políticos y la dirección de las agencias públicas para delimitar responsabilidades, fijar las expectativas de resultados y establecer los medios económicos durante un ciclo de gestión plurianual (OCDE, 1999).
4. El nombre oficial del teatro lírico barcelonés es Gran Teatro del Liceu, pero es conocido como el Liceu. En este artículo utilizaremos el nombre Gran Teatro del Liceu, sus siglas GTL y Liceu como equivalentes para referirnos a la misma institución.
5. La metodología de estudio de caso ha acreditado las últimas décadas sus potencialidades en el análisis de realidades sociales complejas en las que la multidimensionalidad del objeto de estudio o la dificultad de obtener datos fiables aconsejan una aproximación en profundidad a partir de la utilización de una combinación de metodologías cuantitativas y cualitativas y la triangulación de los datos para verificar su solidez (Ragin y Becker, 1992). En el caso de la esfera cultural y en concreto de las instituciones culturales, la metodología del estudio de caso ha sido profusamente utilizada especialmente en el contexto de la sociología y la ciencia política francesa con un notable éxito (Perret y Saez, 1996). No obstante, esta ha sido raramente utilizada en el contexto español a pesar de que la complejidad y la dificultad de obtención de datos en este terreno así lo aconsejarían. En todo caso, el análisis de caso del GTL permite un análisis en profundidad de este caso que si bien, al ser referido al caso de un teatro de ópera con una trayectoria singular, no pretende ser representativo del conjunto de las instituciones culturales catalanas o españolas, sí que pretende ser un caso de estudio significativo de las dificultades y los límites de la aplicación de las reformas basadas en la NGP en el campo de las políticas y las instituciones culturales.

públicas titulares y la dirección de la institución cultural. Finalmente, intentaremos delimitar hasta qué punto es posible gobernar el Liceu y cuál es la contribución de los contratos programa al establecimiento de objetivos para maximizar el valor público de la institución artística.

El artículo se basa en los resultados de la investigación sobre el sistema de la política cultural en Cataluña (financiada por el Ministerio de Ciencia e Innovación Ref. CSO2008-05910/SOCI). Esta incluye un análisis de contenido de los documentos de gobierno de las agencias culturales, el estudio detallado de sus presupuestos, así como entrevistas a los responsables de las administraciones culturales y a los responsables de la gestión económica y artística del Liceu de Barcelona⁶.

POLÍTICAS CULTURALES Y GRANDES INSTITUCIONES CULTURALES

En Europa, desde finales de los años noventa, se va tomando conciencia en el ámbito de la políticas culturales de la importancia de las grandes instituciones artísticas públicas⁷ y de la débil capacidad de intervenir realmente en su gobierno y gestión (Coppinger *et al.*, 2007). Es por ello por lo que se ha venido insistiendo en la mejora de sus mecanismos de control y evaluación, entre los que encontramos el contrato programa. Varios son los factores que explican este fenómeno.

En primer lugar, podemos constatar el crecimiento del número de grandes organizaciones culturales dependientes de la financiación pública, y de la tendencia al crecimiento de su presupuesto. Cataluña, en otra escala, ha pasado en diez años de 7 a 14 grandes organizaciones artísticas que reciben financiación pública, que actualmente absorben un 46% del capítulo IV

-
6. Para la elaboración de este artículo se ha recogido y analizado la documentación disponible sobre el GTL en los archivos de la Subdirección General de Equipamientos Culturales y del Gabinete Técnico del Departamento de Cultura de la Generalitat de Catalunya. La documentación analizada ha sido la siguiente: los presupuestos de las administraciones públicas titulares, los presupuestos anuales del GTL, las memorias de actuación del GTL, así como los estudios elaborados por el propio GTL (Gomà, 2004, Marco y Gomà, 2004). Asimismo, se han analizado los diferentes contratos programas firmados entre el GTL y las administraciones públicas titulares. Por otra parte, se ha entrevistado a los siguientes responsables de la política cultural barcelonesa: el Honorable. Consejero de Cultura, Sr. Ferran Mascarell (16-11-2012), el Sr. Lluís Noguera, ex Secretario General del Departamento de Cultura (8-11-2012), el Sr. Oriol Picas, ex Jefe de la Oficina de Difusión Artística de la Diputación de Barcelona, (3-12-2012), el Sr. Jordi Martí, (7-12-2012), ex Regidor de Cultura del Ayuntamiento de Barcelona), el Sr. Jaume Ciurana, Regidor de Cultura y Educación del Ayuntamiento de Barcelona (10-12-2011) y la Sra. Marta Clari, Gerente del Área de Cultura del Ayuntamiento de Barcelona (14-12-2012). Finalmente, se ha entrevistado a los máximos responsables políticos, económicos y artísticos del GTL en 2012: el Sr. Joan Francesc Marco, director general del GTL (17-12-2012), el Sr. Joan Matabosch, director artístico del GTL (18-12-2012) y la Sra. Ana Serrano, directora económica-financiera del GTL (18-12-2012).
 7. Bajo la etiqueta de “grandes organizaciones artísticas públicas” englobamos a los equipamientos culturales patrimoniales (museos, bibliotecas o archivos), del sector escénico y musical (teatros y auditorios) o bien complejos multifuncionales, con una entidad jurídica propia (pública o privada), con un dimensión presupuestaria y de personal relativamente grande (a nivel orientativo, dos millones de euros de presupuesto y más de 20 personas empleadas) que son de titularidad pública o reciben más del 50% de las aportaciones de las administraciones públicas y forman parte, por lo tanto, del sector público conforme a las normas de contabilidad pública de la Unión Europea (SEC).

de subvenciones para actividades del Departament de Cultura y emplean a cerca de 1.400 personas (Martínez y Rius, 2010).

Además debemos destacar la gran concentración del gasto en un grupo reducido de instituciones culturales y, particularmente, en los teatros de ópera. En Francia, la Ópera Nacional de París representa, ella sola, el 10% (Coppinger *et al.*, 2007). En Inglaterra, la Royal Opera House representa un 9% del total (Arts Council England, 2010). Y en Cataluña, el Gran Teatro del Liceu recibe el 7% (J. Rius, 2010).

En segundo lugar, a estas grandes organizaciones se les ha encomendado objetivos que van más allá de la realización de su actividad artística tradicional en un proceso que se ha interpretado como una instrumentalización de la política cultural (Belfiore, 2004; Gray, 2007). Algunas de estas organizaciones se han concebido como agentes de una política de regeneración urbana, mecanismos de integración social o de promoción económica de un territorio, un modelo que tuvo su origen en Gran Bretaña (Bianchini, 1993) pero que a partir de los años ochenta se ha implementado a otras ciudades grandes y medianas, como Barcelona (García, 2004; Degen y García, 2012). Ello amplía la misión de estas instituciones puesto que los nuevos objetivos se suman a los antiguos y les otorga una mayor centralidad dentro de las políticas públicas. Pero, al mismo tiempo, ello comporta una mayor complejidad en su gobierno y somete a la dirección de la organización a la tensión de cumplir con diversos objetivos (culturales, sociales, económicos, etc.) que no son fáciles de compatibilizar (Gray, 2008).

Paralelamente, existe una creciente presión para que las administraciones públicas y sus organismos dependientes aumenten la eficiencia, la eficacia y adopten una orientación hacia resultados evaluables que contribuyan a la solución de determinados problemas de los ciudadanos (Serra, 2007). En este sentido, a las organizaciones artísticas, por una parte, se les critica su anclaje en los objetivos marcados por una minoría elitista, que no cuenta con la participación de la ciudadanía, y, por otra, se les reclama crear mayor valor público (Holden, 2006). También se considera cada vez más necesario justificar la contribución de las grandes organizaciones culturales al bienestar de los ciudadanos en comparación con otros servicios públicos habitualmente considerados más esenciales, como la sanidad o la educación (Lewis, 1990).

Por lo tanto, las políticas culturales, en general, y, en concreto, la gestión de las organizaciones culturales están crecientemente sujetas al escrutinio de los responsables políticos, al poder legislativo o a la opinión pública (Towse, 2001). De hecho, son cada vez más las voces que piden concebir, ejecutar y evaluar las políticas culturales como las otras políticas públicas⁸ para acabar con la singular situación de las políticas culturales en las que los objetivos y la actividad se definían de forma autónoma por parte de las direcciones artísticas. Existe, pues, una presión para que se apliquen unos mecanismos de dirección y evaluación de los resultados de las grandes organizaciones culturales equiparables (o al

8. Cada vez va tomando más actualidad la reflexión —muchas veces anunciada, pero nunca del todo abordada— sobre la legitimidad del gasto cultural en relación con otras políticas públicas. Por ejemplo, Lewis (1990) afirma que “el dinero gastado en cultura ha de ser, como en cualquier otra área, justificado frente a otras áreas de gasto [...] Sin un incremento sustancial en todas las áreas de gasto público, es socialmente irresponsable gastar dinero en arte y cultura, si no puede ser rigurosamente justificado” (Lewis, 1990: 10).

menos parecidos) a los de las universidades, centros tecnológicos, hospitales o servicios sociales. Este déficit ha sido detectado en países de diferentes tradiciones administrativas como Gran Bretaña (ibídem), Francia (Coppinger *et al.*, 2007) o en la comunidad flamenca de Bélgica (Bouckaert *et al.*, 2002), con lo cual se convierte en una problemática común a diversos países europeos.

La aparición de los contratos programa se sitúa en esta doble voluntad de alinear los objetivos de las agencias públicas con unas políticas públicas orientadas a incrementar el bienestar de los ciudadanos y a legitimarlas mediante la evaluación del retorno social de estas. Una aparición que se enmarca en los procesos de agencialización impulsados por la Nueva Gestión Pública (NGP).

LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA, LOS PROCESOS DE AGENCIALIZACIÓN Y LOS CONTRATOS PROGRAMA DE LAS GRANDES ORGANIZACIONES ARTÍSTICAS PÚBLICAS

Desde hace cincuenta años, se viene destacado la crisis del modelo burocrático de la Administración pública y se ha hecho evidente la necesidad de su reforma (Serra, 2007). El conjunto de políticas y programas de transformación se ha llamado Nueva Gestión Pública (NGP). Dentro de la NGP se engloban diferentes instrumentos para transformar la Administración pública: la evaluación por resultados, la agencialización, la dirección por objetivos, la externalización de los servicios, los programas de calidad y los contratos programa (Pollitt *et al.*, 2006). Los contratos programa son un instrumento de gestión pública para suscitar los comportamientos deseados en el marco de estructuras administrativas descentralizadas. Más específicamente, son un pacto entre los responsables políticos y la dirección de las agencias públicas para delimitar responsabilidades, fijar las expectativas de resultados y establecer los medios económicos durante un ciclo de gestión plurianual (OCDE, 1999).

En efecto, el proceso de agencialización y contractualización de las relaciones entre las administraciones públicas y las grandes organizaciones culturales ha empezado a extenderse por toda Europa. Es más, pueden verse algunos procesos de aplicación de los contratos programa en el sector cultural en Inglaterra o en Francia (Rius y Rubio, 2013). En Cataluña, a partir de la década de 1990, se empezaron a aplicar los contratos programa en las universidades y en los medios de comunicación públicos (Brugué y Gallego, 2003). Un proceso que se empezó a ampliar a los grandes equipamientos culturales catalanes de titularidad pública (como el Teatro Nacional de Catalunya o el Teatre Lliure) con el fin de reforzar el control público y la capacidad de gobierno por parte de las administraciones públicas (Rubio y Rius, 2012), y que según los planes del Departamento de Cultura debería abarcar en un plazo de cuatro años a todas las agencias y grandes instituciones culturales (Mascarell, 2012)⁹.

9. Es significativo a este respecto la diferencia entre las grandes instituciones culturales de Barcelona y Madrid. En este último caso, en un reciente estudio se ha podido constatar que las grandes instituciones culturales

Una de las primeras instituciones culturales en tener un contrato programa fue el Liceu, una institución con una larga trayectoria histórica y de gran importancia para la política cultural y que, como veremos a continuación, sirve de caso de estudio para mostrar los límites de los contratos programa como herramientas de gobierno en el sector cultural.

TRAYECTORIA Y EVOLUCIÓN DEL GTL: DEL LICEU DE LAS ÉLITES AL LICEU “DE TODOS”

El Liceu no ha sido desde su origen una entidad de titularidad pública. Al contrario, durante un siglo y medio fue un ente privado, lo que explica, en parte, la complejidad de su gobierno por parte de las administraciones públicas. De hecho, el Liceu fue creado el 1847 por iniciativa de miembros destacados de la burguesía barcelonesa y la construcción de su edificio de las Ramblas fue financiada mediante acciones mercantiles de la Sociedad del Gran Teatro del Liceu que comportaban la propiedad de las mejores butacas del teatro. La explotación del teatro fue encomendada a diversas empresas concesionarias. Estas tenían la obligación de ofrecer un determinado número de representaciones y a cambio recibían los ingresos de la venta de las localidades no adscritas a la sociedad.

Este modelo de gestión perduró hasta finales del siglo XX, un momento en el que los grandes teatros de ópera de los países avanzados ya eran o bien públicos, o bien recibían cuantiosas subvenciones del Estado (Martorella, 1982). Entre tanto, el Liceu atravesó diversos episodios traumáticos como un incendio en 1861, un atentado anarquista que causó 20 muertos en 1893 o su incautación por parte del gobierno durante la Guerra Civil, en 1936. Ya en la transición a la democracia, el Liceu se convirtió en objeto de crítica de los sectores progresistas que diagnosticaban la decadencia del modelo y lo tachaban de obsoleto y elitista (Alier, 1978). Estas críticas, junto con la baja calidad de las obras, provocó una deserción del público y una creciente tensión entre los propietarios y la empresa de gestión en relación con los criterios de programación, que la empresa quería orientar hacia lo comercial y popular (Moya-Angeler, 1978). Una situación que amenazó la continuidad del teatro y que forzó al Departamento de Cultura de la Generalitat de Catalunya, recién constituido en 1980, a intervenir y a crear el Consorcio del Gran Teatre del Liceu. Este contaba también con la participación del Ayuntamiento de Barcelona y de la Sociedad del Gran Teatro del Liceu —que detentaría la titularidad del inmueble hasta 1994—. Posteriormente, se sumaron la Diputación de Barcelona (1985) y el Ministerio de Cultura (1986). La entrada de las instituciones públicas se realizó con el objetivo, entonces preponderante en la política cultural catalana, de recuperar la normalidad cultural alterada por

dependientes del Ministerio de Cultura siguen bajo una modalidad de gestión pública directa, en la que no se ha aplicado ninguna reforma de gestión acorde con la Nueva Gestión Pública. Un inmovilismo que se ha atribuido a la falta de permeabilidad general de la política cultural a las orientaciones potenciadoras del valor público de la cultura y a la ausencia de un marco legal que facilite los procesos de agencialización y *accountability* (Rubio y Rius, 2012).

la dictadura franquista, y con el fin de equiparar las instituciones culturales barcelonesas a las europeas (J. Rius, 2005) sin alterar las líneas de actividad del teatro lírico, que continuó siendo la de producir espectáculos de ópera.

El 1994 un incendio destruyó completamente el auditorio, excepto la fachada y las salas anexas. Inmediatamente se generó un fuerte consenso entre las élites económicas, culturales y políticas sobre la necesidad de reconstruirlo rápidamente (Pla, 2000)¹⁰, sin que ello generara un debate sobre el modelo de institución cultural y su rol dentro del sistema cultural barcelonés. El consenso en relación con la importancia del Liceu se reflejó en la constitución de la nueva Fundación Gran Teatre del Liceu, integrada por las cuatro administraciones públicas mencionadas anteriormente, que aparcaron, en este caso, sus importantes enfrentamientos sobre las competencias en cultura (Font, 1991).

La presión de la sociedad civil motivó que se constituyera inmediatamente una comisión intergubernamental que consiguió reconstruir en cinco años la totalidad del edificio, con una reinauguración, en 1999, de gran solemnidad¹¹. El edificio del GTL pasó de 12.000m² a 32.000 m² y costó 88,3 millones de euros de inversión, aportados mayoritariamente por las administraciones públicas, lo que conllevó que la propiedad del edificio pasara a ser público¹². No obstante, las aportaciones privadas también fueron relevantes y representaron un 25% del gasto total, con lo que se anticipaba el nuevo modelo de gestión de la institución, la Fundación del GTL, en el que las empresas patrocinadoras tienen voz y voto en el Patronato y en la Comisión Ejecutiva a través del Consejo de Mecenazgo¹³. Este Consejo sirve de nexo con las grandes empresas (principalmente del sector de la construcción, las finanzas o los grandes medios de comunicación) que aportan desde entonces cuantiosos fondos a la Fundación GTL. Un modelo de gestión que acerca el Liceu al modelo híbrido —ni público ni privado— de institución cultural (J. Rius, 2012).

-
10. Muestra del alto nivel de consenso entre las élites económicas y políticas sobre la necesidad de reconstruir el Liceu fue la presentación del manifiesto *Liceu 97*, solo tres meses después del incendio, a través del cual se reclamaba agilizar los pactos entre los propietarios del Liceu y las administraciones públicas. Este manifiesto fue firmado por las patronales catalanas, las asociaciones musicales y destacados clubes sociales y deportivos de la élite barcelonesa (Ateneo barcelonés, Círculo Ecuestre, Junta Directiva del Fútbol Club Barcelona, etc.).
 11. El nuevo edificio del GTL fue inaugurado en octubre de 1999 con la presencia de 150 autoridades, entre las que estaban los Reyes de España, el presidente de la Generalitat de Cataluña, el ministro de Educación y Cultura español, el alcalde de Barcelona y una representación de la élite económica y cultural barcelonesa.
 12. El reto de la gestión de la reconstrucción del Liceu fue triple: a) generar el consenso de tres administraciones públicas gobernadas por tres partidos políticos diferentes (Administración General del Estado, gobernada por el Partido Popular —derecha estatal—, Generalitat de Cataluña, gobernada por *Convergència i Unió* —derecha nacionalista— y Ayuntamiento de Barcelona y Diputación de Barcelona en manos del Partido Socialista de Catalunya —centro izquierda catalanista—); b) expropiar las fincas vecinas al Liceu e indemnizar a sus residentes para ampliar la caja escénica y así permitir el cambio rápido de decorados, mejorar la acústica y adaptarse a las normativas de seguridad y, c) negociar con la sociedad propietaria del Liceu las condiciones de la cesión de la propiedad al Consorcio público del Gran Teatre del Liceu.
 13. En general, el coste total de la reconstrucción fue estimado por su director Josep Caminal en 88,3 millones de euros, a lo que hay que añadir la deuda histórica que arrastraba la sociedad de propietarios, que elevaba la cifra de gasto total a 141 millones de euros. De estos, 10,8 fueron pagados por el seguro del edificio, 25,4 millones por aportaciones privadas y el resto, 102 millones, por las aportaciones públicas, lo que representa un gasto público por habitante de 16 euros (cf. *La Vanguardia*, 31 de octubre de 1997, p. 6).

La reinauguración del GTL se escenificó bajo el lema “El Liceu de todos” (en oposición al Liceu de las élites que había representado hasta entonces) como mecanismo de legitimación de la fuerte inversión pública que había supuesto su reconstrucción y ampliación. Entonces, la voluntad fue la de democratizar los públicos de la institución operística (Caminal, 2004), lo que significó la apertura de nuevas líneas de actividad dedicadas a ampliar la diversidad social de los públicos (entre otros, con sesiones golfas o en el *foyer* con precios más bajos que las sesiones de temporada), o sus actividades de mediación cultural (como, por ejemplo, el programa educativo, “El petit Liceu”, dirigido a público infantil)¹⁴.

Desde su reconstrucción y desde la definitiva conversión del Liceu en una gran organización artística pública, esta ha constituido una de las “joyas de la corona” de la política cultural barcelonesa y catalana, en parte, por la dimensión histórica, patrimonial y simbólica que representa para Barcelona y Cataluña. Pero, sin duda, su importancia se debe también a su capacidad de generar un alto nivel de actividad artística: la temporada 2009-2010 programó 23 obras, de las que se escenificaron 124 funciones y se vendieron aproximadamente unas 300.000 entradas, lo que lo convierte en el segundo equipamiento escénico-musical que más ciudadanos convoca de toda Cataluña (ADETCA, 2010).

El Liceu destaca también por su dimensión presupuestaria: su presupuesto pasó de 34 millones de euros en la temporada 1999-2000, a 55,7 diez años más tarde, en la temporada 2009-2010, cifra que representa una cuarta parte del presupuesto global del resto de equipamientos culturales de Cataluña¹⁵. En lo relativo a las aportaciones públicas, el Liceu ha pasado de recibir 19,9 millones en la temporada 200-2001, a 28,5 millones de euros en la temporada 2009-2010. En global, los últimos diez años ha percibido alrededor de 253 millones de euros, siendo la institución cultural catalana que más dinero público ha absorbido, a gran distancia respecto a las demás¹⁶.

14. No existen datos sobre la democratización del Liceu en cuanto a un aumento de la diversidad socioeconómica de su público. En todo caso, la voluntad de democratizar el teatro lírico ha chocado con una de las características del público del Liceu: la “fidelidad” de sus públicos tradicionales. El hecho de que la mayor parte de las localidades sean vendidas con abono anual supone una barrera objetiva a la captación de nuevos públicos, situación que la institución ha querido evitar mediante la transmisión digital de algunas funciones de sus óperas a universidades o cines.

15. En cuanto al presupuesto, las cinco organizaciones artísticas con más ingresos totales (incluyendo taquilla, ayudas privadas y públicas, otros ingresos adicionales) son: el Liceu (55,6 millones de euros), seguido a gran distancia del Museo Nacional de Arte de Cataluña (26,5 millones de euros), el Auditorio (21,0 millones de euros), el Teatro Nacional de Cataluña (16,0 millones de euros) y el Museo de Arte Contemporáneo de Barcelona (13,3 millones de euros).

16. Las cinco organizaciones culturales que más aportaciones públicas han recibido en 2009 son el Liceu (28,4 millones de euros), el Museo Nacional de Arte de Cataluña (20,2 millones de euros), el Auditorio de Barcelona (16,9 millones de euros), el Teatro Nacional de Cataluña (11,5 millones de euros) y la Biblioteca de Cataluña (10,8 millones de euros).

LOS CONDICIONANTES ECONÓMICOS Y DE GESTIÓN AL GOBIERNO DEL LICEU

Hemos podido observar la relevancia social del Liceu como institución histórica, el consenso político sobre la necesidad de apoyarlo con fondos públicos y su importancia dentro de los presupuestos culturales. No obstante, si gobernar una institución supone, además de proveer fondos, decidir también sus líneas estratégicas, orientar los resultados esperados, exigir eficacia y eficiencia o bien reorientar la misión, el Liceu, como gran teatro lírico, tiene unos importantes condicionantes económicos y de gestión que limitan esta capacidad de gobierno.

LOS CONDICIONANTES DE LOS GASTOS: LOS COSTOS FIJOS Y DE PERSONAL

En primer lugar, en el Liceu nos encontramos con una estructura de costes fijos muy importante, superior al 60%. Estos, junto con las amortizaciones y los gastos de financiación, dejan poco margen de maniobra para la actividad, que se sitúa en tan solo un 28%. La mayor parte de estos gastos estructurales se deben al gasto de personal. El Liceu tiene una plantilla de 474 personas, que representan un gasto total de más de 26 millones de euros. Además, en los últimos años ha habido un incremento del 35% del personal: se ha pasado de 352 personas en 2002 a 474 en 2010 (Departament de Cultura, 2012). En el marco de una política de mejora de la calidad artística, el mayor incremento se ha debido al área artística, que incluye un coro y una orquesta permanente. Esta área y la técnica representan el 80% del personal de todo el GTL y suponen el 79% del gasto en recursos humanos. Si lo comparamos con otras instituciones operísticas europeas, vemos que la dimensión de la orquesta está ligeramente por debajo, mientras que el coro se sitúa un poco por encima de la media (Marco y Gomà, 2004)¹⁷.

En general, no se puede decir que el Liceu sea un teatro de ópera con un presupuesto muy elevado en comparación con otros teatros líricos europeos. El Liceu cuenta con aproximadamente la mitad de presupuesto de las grandes óperas europeas como la Ópera Nacional de París, la Royal Opera House o la Scala de Milán¹⁸. Así, si se compara con teatros líricos de otras ciudades de talla equiparable a Barcelona, según un estudio de 2004, su presupuesto estaba por encima de los otros teatros líricos, pero su ratio de

17. Mientras el Liceu cuenta con alrededor de 90 músicos orquesta, 70 personas en el coro, en otros teatros líricos europeos de dimensiones parecidas al de Barcelona como los de Ámsterdam, Bruselas, Génova o Ginebra, la media en 2004 era de 112 personas en la orquesta y de 54 para en el coro (Marco y Gomà, 2004).

18. Por citar los casos más conocidos, la Ópera Nacional de París cuenta con un presupuesto de 154,9 millones de euros, la Royal Opera House, con 101,7 millones de euros, o la *Scala de Milán*, con 96,6 millones de euros (Gomà, 2004).

costes por funciones y coste por espectador estaba solo ligeramente por encima de la media¹⁹.

Puede decirse que el GTL tiene una estructura de costes fijos elevada, pero comparable a la que presentan otros teatros líricos equivalentes, y que la mayor parte del gasto se dedica al personal artístico, indispensable para su línea de actividad principal: producir ópera con un alto nivel de calidad. Por lo tanto, la estructura de costes se puede optimizar, pero difícilmente se puede modificar sustancialmente, sin afectar a la calidad de su actividad artística.

LOS CONDICIONANTES DE LOS INGRESOS: LA IMPORTANCIA DE LOS RECURSOS PROPIOS

A partir de un total de ingresos, en la temporada 2009-2010, de 55,7 millones de euros, el porcentaje de ingresos propios es de un 51% del total, muy por encima de la media de los otros teatros y auditorios del área de Barcelona, que es de un 32% (Diputació de Barcelona, 2008). Ello se debe, en parte, a la capacidad de captar patrocinios y a una fuerte entrada de ingresos proveniente de las taquillas del teatro.

En cuanto a los patrocinios, el Liceu es la organización catalana que recoge mayores aportaciones del sector privado. El porcentaje que representa en relación con el total de ingresos, un 16%, muestra que el compromiso de la sociedad civil con el Liceu es muy elevado. Esta cifra es mucho mayor a la de otros teatros europeos de la misma talla, en los que los patrocinios no superan de media el 5% (Gomà, 2004). Por lo que respecta a los ingresos por taquilla, estos disponen de poco margen para su incremento. La tasa de ocupación de sus 2.300 localidades es, en las diez últimas temporadas, superior al 90% (ADETCA, 2010). Por otra parte, destaca la fidelidad de su público, puesto que la tasa de venta anticipada en forma de abono anual es de un 60%. A partir de esta realidad, todo intento de incrementar los ingresos por taquilla supondría aumentar la actividad, es decir, programar más obras y funciones. Esta estrategia, si bien conseguiría incrementar los ingresos, también tendría el riesgo de aumentar los costes en mayor medida que los ingresos, al tener que pagar horas extras al personal técnico y artístico que, como hemos visto, supone una de las mayores partidas de gasto del GTL.

Ya en 2004 se detectó esta problemática: una mayor actividad redundaba en un crecimiento de los ingresos y del presupuesto, pero generó déficits de alrededor de un millón de euros durante las temporadas de 2003-2004 y 2004-2005, que debieron ser asumidos

19. La comparación entre seis teatros de ópera (Gran Teatre del Liceu, Carlo Felice de Génova, Monnaie de Bruselas, Ópera Nacional de Lyon, Gran Teatro de Ginebra y Ópera de Ámsterdam) mostraba que de media las funciones tenían un coste de 260.000 euros. El Liceu se situaba en un coste de 306.000 euros, es decir, un 18% por encima de la media. En cuanto al coste por espectador la media era de 240 euros y el Liceu estaba en 276 euros, un 15% por encima de la media (elaboración propia a partir de datos de Marco y Gomà, 2004).

por las administraciones públicas con aportaciones extraordinarias²⁰. Por otra parte, la estrategia de aumentar los ingresos mediante la taquilla chocaría rápidamente con el límite físico de no poder ampliar un auditorio (que, no obstante, es de los mayores de Europa) y de no poder programar más días al tener el escenario ocupado²¹.

Costes e ingresos del Liceu: un frágil equilibrio

Desde el punto de vista de gestión, se ha visto que el GTL tiene poco margen de ajuste en los costes de la actividad o de los recursos humanos, y la capacidad de incremento de los recursos propios es limitada puesto que se encuentra por encima de la media en todos los indicadores de este apartado. Por lo tanto, la mejora de gestión del GTL es posible, pero no aumentaría su eficiencia significativamente, uno de los ejes de mejora que normalmente se plantean en los contratos programa (Brugué y Gallego, 2003), a no ser que se modificara la misión del teatro lírico o su ambición de situarse dentro de las redes internacionales de teatros de ópera de calidad.

Por otra parte, las administraciones públicas juegan el rol de financiador principal, pero, al mismo tiempo, tienen un margen de maniobra limitado a causa del importante nivel de autofinanciación del Liceu. En este sentido, los patrocinadores que participan en los órganos de gobierno del GTL deben ser tenidos en cuenta en el gobierno de la institución, ya que un descenso de sus aportaciones representaría un aumento correlativo de las aportaciones públicas (que ya de por sí representan un porcentaje significativo de las subvenciones) o un aumento de los precios de las entradas.

También debe considerarse la opinión del público ya que, a diferencia de otros teatros públicos, aporta una gran cantidad de ingresos. Un aumento del coste de los abonos o de las entradas, una modificación de la línea de actividad o una bajada de la calidad de las obras que implique una menor asistencia de público puede generar importantes déficits. Por otra parte, un encarecimiento de las entradas previsiblemente conduciría a una reducción de la diversidad social de su público, lo que constituiría una vuelta atrás, es decir, al modelo del Liceu para las élites, que supondría a la larga un déficit de legitimidad para justificar las aportaciones públicas.

En definitiva, el Liceu puede ser gobernado como cualquier agencia pública, pero las administraciones públicas deben tener en cuenta las específicas rigideces de una institución operística, con un equilibrio frágil y difícilmente alterable a corto plazo entre subvenciones, patrocinios e ingresos de taquilla.

20. En palabras del director del Liceu en 2004: "El problema es precisamente que el Liceu va demasiado bien. ¿Quién se podía imaginar que íbamos a tener tanta demanda tras la reconstrucción? Hemos ido incrementando fuertemente la actividad con el objetivo central de dar respuesta a esa presión social, que sigue existiendo, sobre todo en los títulos de gran repertorio. Y en la próxima temporada aún hacemos un nuevo esfuerzo en esos sentido, pero lo cierto es que difícilmente se podrá hacer ya más" (Caminal, 2004).

21. En la temporada 2009-2010 se programaron más de 120 funciones propias y 30 eventos externos (conciertos y actos de empresas) que junto con los días de montaje y desmontaje de los espectáculos ocuparon la casi totalidad de los días disponibles.

LOS INSTRUMENTOS DE GOBIERNO: LA SUPERVISIÓN DIRECTA Y LOS CONTRATOS PROGRAMA

Analizados los condicionantes de gestión, cabe, a continuación, plantearse si existen otras dificultades para gobernar una agencia pública, en concreto las que pertenecen a un sector altamente especializado como es el de las artes líricas. Existe un consenso entre los especialistas en agencialización en el hecho de que para gobernar una agencia pública es necesario disponer, en primer lugar, de información suficiente y, por lo tanto, de mecanismos estables de captación de esta información (OCDE, 1999). En segundo lugar, hace falta establecer fórmulas para elaborar las estrategias a medio y largo plazo (Coppinger *et al.*, 2007). Y, en tercer lugar, hace falta establecer mecanismos para poder hacer un seguimiento de la implementación de los objetivos fijados (Verschuere, 2006). No obstante, estas tres condiciones no se dan de forma natural, ya que, de entrada, como indica la teoría del principal y el agente, existe una asimetría de información del segundo respecto al primero (Stiglitz, 1987).

En general, las grandes organizaciones culturales tienen una complejidad económica y organizacional considerable, que desborda en muchos casos las competencias de los responsables políticos y el tiempo que pueden dedicar a su supervisión. En la práctica, la tutela de las administraciones públicas se limita a la supervisión directa *ex ante*, con la presencia de los responsables políticos en las reuniones de la junta directiva de la institución cultural y a un control anual basado en la presentación de las cuentas auditadas (Coppinger *et al.*, 2007). Esto sitúa la tutela en una dinámica reactiva y no propositiva o estratégica, más centrada en las cuestiones presupuestarias que en la definición y orientación de la actividad²² y en el control *ex post* de los resultados (Verschuere, 2006).

En el caso del Liceu, a nivel teórico, las administraciones públicas tienen el control de la organización. La titularidad y los votos en el Patronato y la Comisión Ejecutiva se distribuyen en el porcentaje que establecen los estatutos de la organización y guardan una relación proporcional a las aportaciones económicas: el Ministerio de Cultura (45%), la Generalitat de Cataluña (40%), el Ayuntamiento de Barcelona (10%) y la Diputación de Barcelona (5%). Las administraciones públicas nombran al director general, que a su vez

22. No es de extrañar, por lo tanto, que en una institución cultural de Barcelona como el Palau de la Música se haya producido un desfaldo superior a los 3.000 millones de euros, durante 25 años sin que desde los responsables públicos se haya detectado o denunciado. La situación solo fue investigada por la Agencia Tributaria tras algunas denuncias anónimas sobre fraude fiscal y ha producido un gran escándalo social y político en Cataluña. No obstante, en el debate público posterior, numerosos especialistas del sector musical denunciaron que el mal funcionamiento de la institución cultural no era solamente de índole económica, sino que también afectaba en cuanto a la programación musical, puesto que el Palau de la Música desde hacía décadas solamente apostaba por artistas consolidados y comerciales, abdicando de su misión como sede social de la coral decana de Cataluña, el Orfeó Catalá. Puede decirse, pues, que la falta de un marco de control y de tutela de la actividad como el contrato programa permitió esta falta de control presupuestario y la consecuente falta de orientación hacia la creación de valor cultural y público.

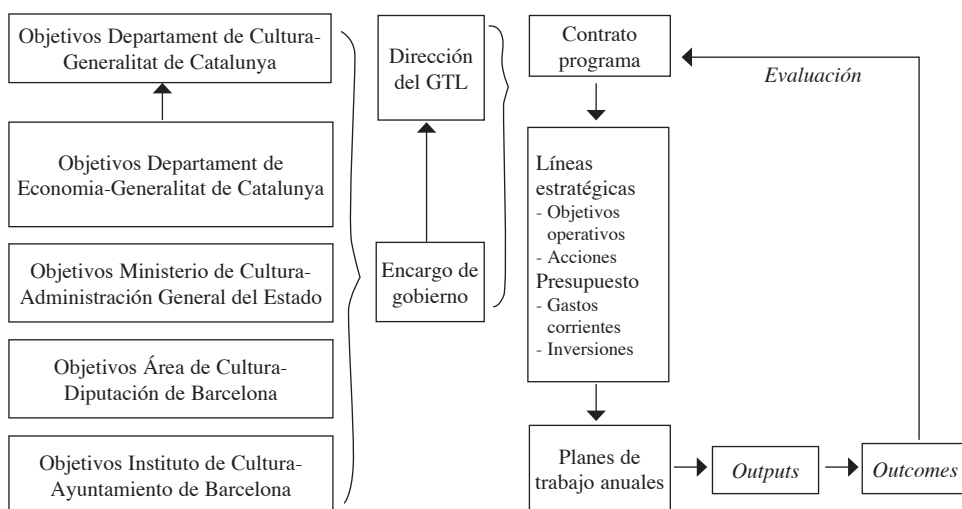
nombra al director artístico, a partir de la propuesta de una comisión de asesoramiento artístico.

No obstante, la dificultad de coordinar la acción entre cuatro administraciones públicas diferentes, con niveles de implicación desigual, comporta que una vez nombrada la dirección, en la práctica, las administraciones públicas participen muy poco en la elaboración de los planes anuales y aún menos en la elaboración de las estrategias a medio y largo plazo. Al no existir una comisión de coordinación entre administraciones, separada de las reuniones del Patronato o de la Comisión Ejecutiva, los representantes públicos siempre se reúnen en presencia y a iniciativa de los directivos del GTL. Ello demuestra que no existe un órgano que explicita el encargo de las administraciones titulares. En consecuencia, si a los condicionantes económicos y de gestión que se han estudiado se une la fragmentación y la debilidad organizativa de la tutela ejercida por las administraciones públicas, puede concluirse que, sin los contratos programa, la capacidad de gobierno de la institución cultural es muy reducida.

Por todo ello, las administraciones públicas han intentado desde finales de la década de los noventa convertir los contratos programa del Liceu en verdaderas herramientas de gobierno estratégico a largo plazo. Un proceso que, al igual que en otros países, ha conllevado mayor complejidad de la esperada y ha requerido mejorar en cada negociación la calidad y profundidad de los textos, para lograr que supongan una mejora efectiva de esta tutela y del control que deberían ejercer las administraciones para garantizar el valor público aportado por estas organizaciones (Bouckaert *et al.*, 2002).

GRÁFICO 1.

ESQUEMA DE GOBIERNO A PARTIR DEL CONTRATO PROGRAMA ENTRE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y EL GRAN TEATRO DEL LICEU



Fuente: elaboración propia.

El modelo ideal de contrato programa se basa en la definición, por parte de las principales administraciones públicas titulares, del encargo según el programa de gobierno²³. Este encargo se negocia con la dirección de la agencia (la gerencia y la dirección artística) y aparece reflejado en el contrato programa. En su articulado se desarrollan los objetivos estratégicos, los objetivos operativos y los resultados que se espera alcanzar por parte del agente en el periodo de duración del contrato programa (habitualmente cuatro años), a partir de unas aportaciones públicas y de un presupuesto. Los planes de trabajo anuales fijan la implementación de los programas y las actividades (*outputs*) que producen unos resultados (*outcomes*) que serán evaluados por una comisión de seguimiento y producirán incentivos o penalizaciones, según su grado de cumplimiento. No obstante, como se verá a continuación, este esquema teórico solo ha sido parcialmente aplicado en los dos primeros contratos programa firmados por el Liceu. El tercero, en cambio, es el que más se aproxima a este diseño ideal.

LOS CONTRATOS PROGRAMA DEL LICEU COMO INSTRUMENTO DE GOBIERNO

El primer contrato programa del Liceu fue elaborado y firmado en 1998, poco antes de la reinauguración del teatro en 1999, reconstruido después del incendio de 1994. Este, más que constituir un documento definidor de objetivos estratégicos, se centraba en fijar las cuantías de las aportaciones de las administraciones públicas a cuatro años vista, elemento que dominó la negociación. De hecho, los acuerdos presupuestarios se acompañaban solamente de un recordatorio de la misión del Liceu, definida en los estatutos, y de la formulación de unos objetivos de actividad genéricos y fácilmente alcanzables²⁴.

Esta laxitud se intentó corregir en 2004, cuando se negoció y firmó el contrato programa para el periodo de 2006 a 2009. En el segundo contrato programa se especificaban, por primera vez, los objetivos y los programas de actuación del teatro, junto con unas orientaciones en relación con la gestión de recursos humanos, a cambio de pactar un incremento de las aportaciones públicas. El contrato programa se organizaba en torno a cuatro apartados: objetivos y programas, política presupuestaria, recursos humanos y mecenazgo. En cuanto a los objetivos y programas, se establecían planes ambiciosos para diversificar la actividad, buscar sinergias con otros agentes del sector público (como el Teatro Real de

23. El “encargo” sería el equivalente al *cahier de charges* en terminología administrativa francesa o bien, en su equivalente inglés, al *public service agreement*, es decir, una definición de los objetivos de la agencia pública en función de los objetivos del programa de gobierno.

24. El contrato programa del 1998 formulaba 17 objetivos sin una definición estratégica a medio plazo de cuál debía ser la misión del equipamiento. En realidad su articulado se parecía más a un plan interno de mejora (o a una “lista de deseos”) que a la formulación del encargo de gobierno y a su traslación operativa. Por otra parte, la única definición concreta de *output* esperado era la de programar entre 8 y 12 óperas, lo que en sí mismo es una medida de sentido común y no una acción que aporte un mayor valor público (cf. Caminal, 2000).

Madrid) y utilizar los medios de comunicación y las nuevas tecnologías para llegar a nuevas audiencias, en particular, los jóvenes universitarios.

No obstante, el contrato programa tenía diversas debilidades, en comparación con lo que debería ser el esquema ideal presentado anteriormente o el modelo utilizado por el Departamento de Economía del Gobierno autónomo catalán y que se aplica a las agencias públicas de otros departamentos²⁵. En primer lugar, el contrato programa no partía del encargo del principal, en este caso de las cuatro administraciones públicas, respecto a la contribución del teatro lírico al cumplimiento de los objetivos de sus respectivas políticas culturales. Ante la ausencia del encargo, del que en teoría se deberían derivar los objetivos del contrato programa, los objetivos fueron fijados según las necesidades y los deseos internos del agente, el GTL. En segundo lugar, respecto a la planificación, el contrato programa no planteaba unos objetivos estratégicos orientados a mejorar la gestión e incrementar los *outcomes*, sino que se formulaba más como un plan de trabajo de optimización de los procesos internos de la organización. Y en tercer lugar, no establecía unos indicadores de cumplimiento o un mecanismo de incentivación o penalización económica según el grado de implementación de las medidas pactadas.

El resultado de ello es que, a pesar que las administraciones públicas incrementaron las aportaciones en un 19% (porcentaje acumulado entre 2006 y 2009), en el informe de cumplimiento se reconoció no cumplir parcial o totalmente 15 de las 22 actuaciones previstas. Algunas de las razones aducidas para no cumplir el plan fue la falta de presupuesto específico para las actuaciones (como el programa de descentralización territorial), una falta de adecuación del programa al contexto de gestión (la imposibilidad de centralización del servicio de almacén o compras con otros equipamientos culturales públicos) o bien el rechazo para cumplir acciones que, según el GTL, formaban parte de la autonomía de gestión de la propia organización (como es la política de contratación de personal). A pesar de ello, los responsables políticos no hicieron un informe desfavorable ni un análisis de la gestión del teatro, ni se derivó ninguna consecuencia respecto a las posteriores aportaciones públicas al teatro.

Ahora bien, este elevado nivel de incumplimiento sí dio pie, entre las administraciones públicas y el GTL, a la idea de que era necesario mejorar la concepción y la redacción del contrato programa posterior. En el tercer contrato programa 2010-2013²⁶, se ha avanzado en la definición de nueve objetivos estratégicos, tres de los cuales hacen referencia a la programación (garantía de la diversidad en la programación, promoción del patrimonio

25. Nos referimos al modelo de contrato programa elaborado por el Programa de financiación estructurada del Departamento de Economía de la Generalitat de Catalunya. Este modelo se ha aplicado a diferentes agencias públicas dependientes del gobierno autónomo catalán como la Agència de Residus de Catalunya (ACR), el Consorci del Centre Tecnològic i Forestal de Catalunya (CCTFC) o la Entitat Autònoma del Diari i de Publicacions (EADOP).

26. El nuevo contrato programa fue aprobado en la Comisión Ejecutiva del GTL en 2010, pendiente de su aprobación definitiva por el Patronato y los órganos de gobierno de las administraciones públicas participantes en el Consorcio. No obstante, en su discusión ya quedó evidenciado que las administraciones vinculaban el compromiso con las aportaciones a la evolución de su déficit presupuestario (GTL, 2010).

lirico local y promoción de la nueva creación), dos a los públicos (difusión digital y programas educativos), mientras que el resto hace referencia a elementos de gestión²⁷. Estos objetivos se concretan en 23 objetivos operativos y 69 acciones, todas ellos con indicadores de cumplimiento durante los cuatro años de vigencia del contrato programa. Y si bien es cierto que gran parte de los objetivos se corresponden más a cuestiones de gestión que propiamente a una orientación por resultados, el contrato programa actual supone un paso en la concreción de objetivos de valor público.

CONCLUSIONES

No hay duda de que las grandes instituciones artísticas y, en particular, los grandes teatros de ópera son una pieza fundamental de las políticas culturales. Durante los últimos treinta años han crecido en número y dimensión, y representan un coste creciente para las finanzas públicas. Además, se han ampliado sus objetivos en terrenos como la promoción económica, la regeneración urbana o la dinamización sociocultural. No obstante, esta mayor importancia no se ha visto correspondida en la misma medida con un mayor conocimiento sobre las especificidades y condicionantes de su gestión y su gobierno (Towse, 2001).

Por otra parte, hemos visto cómo en la política cultural se están aplicando los instrumentos de racionalización y modernización de la gestión pública que se han implementado en otras áreas de las políticas públicas, como la educación superior o el sistema sanitario. Un proceso que tienen en la agencialización y en la formulación de los objetivos de valor público a partir de un contrato programa, uno de sus instrumentos más destacados (Brugué y Gallego, 2003).

No obstante, una de las características singulares de los teatros de ópera, en general, y del Liceu, en particular, es que no nacen de una voluntad de los gobiernos de implementar una política pública que posteriormente se agencializa o se somete a modelos de gestión privados para ganar eficiencia y eficacia. Al contrario, el proceso es el inverso y el GTL pasa del sector privado al público sin planificación previa, a causa de incidentes ajenos a la gestión pública, como el incendio del edificio. Su inclusión en el sector público se realiza para salvaguardar su misión tradicional y no se incluyen los objetivos propios de la política cultural hasta los años noventa, con la negociación de los contratos programa.

27. Los objetivos del contrato programa son, en este orden, 1) garantizar la diversidad de la programación, 2) promover el patrimonio lírico de Cataluña, 3) promocionar óperas de nueva creación, 4) desarrollar un centro de documentación, 5) potenciar la proyección del Liceu y fomentar la relación con los otros teatros, 6) mejora continua de la plantilla y de forma especial de los cuerpos artísticos del teatro, 7) fidelizar el público actual y captar nuevos públicos aprovechando las nuevas tecnologías para llegar a todos los sectores de la sociedad, 8) continuar y fomentar las actividades formativas dirigidas al público infantil y juvenil, y 9) mejorar la eficacia y la eficiencia de la gestión del teatro.

En la aplicación del contrato programa se han detectado diversas dificultades. En el caso del Liceu, la complejidad en su gestión (su particular estructura de ingresos y gastos) hace difícil que los responsables políticos puedan establecer un control pormenorizado de las cuentas y las realizaciones en cada línea de actuación. Asimismo, hay que destacar la débil capacidad de los responsables de la política cultural de generar orientaciones estratégicas a medio o largo plazo y la deficiente organización de la tutela y del control *ex post*.

El análisis planteado detecta también una fuerte dificultad en la plasmación de los objetivos de los gobiernos a las grandes organizaciones artísticas y a los teatros de ópera, especialmente a causa de las particularidades de la estructura de producción y difusión de las actividades operísticas. En el caso del Liceu, la estructura de los costes y los ingresos sitúa a las administraciones públicas en un escenario contradictorio: para estas representa una parte significativa de su presupuesto, pero no pueden tomar decisiones sin tener en cuenta a los patrocinadores y al público. Si a ello se añade la mencionada debilidad organizativa para formular objetivos y hacer un seguimiento de su cumplimiento, se dibuja un panorama en el que los responsables políticos tienen poca capacidad real de decisión, sin contar con la implementación de nuevos instrumentos de gobierno como los contratos programa.

Con todo, ¿puede decirse que los contratos programa han aumentado la capacidad de las administraciones públicas para gobernar el Liceu? Si se hace referencia al contrato programa actual, la respuesta es ambivalente: si bien este ha fijado objetivos concretos y medibles, el principal problema del contrato programa no está en lo que se establece, sino en todos los aspectos de la gestión de la institución que quedan fuera de la planificación. Si se calcula el porcentaje de gasto analíticamente por objetivo, nos encontramos que la actividad principal operística, aspecto que el contrato programa apenas regula, supone 14,3 millones de un total de 17,7 millones dedicados a actividades (un 81% del total). Por lo tanto, todos los demás objetivos considerados en el contrato programa y de mayor valor público (mediación, educación, protección del patrimonio lírico, etc.) suponen solamente una mínima parte del presupuesto de actividad, esto es, un 19%. Y si se extrapola al presupuesto global del Liceu, se puede afirmar que el contrato programa solamente afecta a un 6% del total.

Por ello, puede decirse que el gobierno de la ópera del Liceu se ha ejercido hasta el momento de una forma relativamente superficial. Solamente con un refuerzo de la capacidad organizativa de tutela y con control *ex post* consensuados por todas las administraciones públicas titulares, puede ser capaz de traducir los objetivos de la política cultural en objetivos realmente operacionalizables para el GTL.

A su vez, los contratos programa deben entrar en la definición de los objetivos que potencien su capacidad de generar actividad cultural de gran valor público que llegue a una diversidad cada vez mayor de ciudadanos. Se trata de asegurar que progresivamente un porcentaje cada vez mayor del presupuesto sea destinado a los objetivos que establecen los contratos programa, para evitar así que la mencionada dinámica de sobrevaloración artística (Urfalino, 1989) absorba los aumentos presupuestarios, como ha sucedido durante los

últimos quince años. Este es el escenario que potenciará realmente la capacidad de gobierno del Liceu.

Este cambio no se producirá solamente a partir de la adopción de modelos de gestión empresarial, reformas en el caso de los teatros líricos de recorrido muy corto y consecuencias indeseadas como muestra el caso de Italia (Leon, 2004; Fontana, 2010). Al contrario, un aumento de la capacidad de gobierno se producirá mediante la articulación de mecanismos estables de gobernanza multinivel de las administraciones públicas. Asimismo, la clarificación de su encargo al Liceu a partir de un contrato programa negociado políticamente y bien articulado a nivel técnico podría reforzar el vínculo de los responsables y los técnicos de las administraciones culturales con el conjunto del equipo humano del Liceu en pro de objetivos finales compartidos.

Finalmente, el contrato programa debe ser relevante a nivel sustantivo para constituir una herramienta de gobierno. Las administraciones públicas deben replantearse las prioridades en la misión del teatro lírico. Si la prioridad es producir óperas de excelencia artística equiparables a las grandes instituciones líricas internacionales (*Scala* de Milán, Royal Opera House, etc.) la mayor parte de los recursos seguirán siendo absorbidos por la actividad operística y la capacidad de gobierno seguirá siendo superficial. Si la prioridad es aumentar la participación en la cultura y la capacidad creativa de los ciudadanos como se plantea en Inglaterra (Arts Council England, 2009), la institución debe reorientar una parte significativa de sus esfuerzos y medios a los programas de mediación y participación.

Este es el escenario que puede potenciar el valor público del Liceu y que permitiría una mayor articulación entre los objetivos de la política cultural y los de la institución. En definitiva, casos como el del Liceu muestran que para avanzar en esta senda de reforma de la gestión pública no es suficiente con una aplicación rutinaria y estandarizada de las herramientas de la nueva gestión pública, sino que hace falta establecer unos mecanismos de control y gobierno a las realidades —en este caso complejas del sector de la ópera— en las que se implementan.

Referencias

- ADETCA. 2010. *Teatros de Barcelona. Estadísticas de las temporadas 2000-2010*. Barcelona: ADETCA (Associació d'Empreses de Teatre de Catalunya).
- Agid, Philippe y Jean Claude Tarondeau. 2007. "Governance of Major Cultural Institutions: The Case of the Paris Opera", *International Journal of Arts Management*, 10: 4-18.
- Alier, Roger. 1978. "El Liceu desde dentro y desde fuera", *Revista Destino*, 2109: 20-22.
- Arts Council England. 2010, *Annual review 2009*. London: Arts Council England.
- Arts Council England. 2009, *Annual review*. London: Arts Council England.
- Bailey, Jackie y Lance Richardson. 2010. "Meaningful measurement: a literature review and Australian and British case studies of arts organizations conducting "artistic self-assessment", *Cultural Trends*, 19: 291-306.

- Barbieri, Nicolás, Adriana Partal y Eva Merino. 2011. "Nuevas políticas, nuevas miradas y metodologías de evaluación. ¿Cómo evaluar el retorno social de las políticas culturales?", *Papers*, 96: 477-500.
- Baumol, William J. y William G. Bowen. 1966. *Performing Arts: The Economic Dilemma*. New York: Twentieth Century Fund.
- Belfiore, Eleonora. 2004. "Auditing Culture. The subsidised cultural sector in the New Public Management", *International Journal of Cultural Policy*, 10: 183-202.
- Belfiore, Eleonora y Oliver Bennett. 2007. "Rethinking the social impact of the arts", *International Journal of Cultural Policy*, 13: 135-151.
- Bianchini, Franco. 1993. "Remaking European Cities: the role of cultural policies", en Franco Bianchini y Michael Parkinson (eds.), *Cultural Policy and Urban Regeneration: the West European Experience*. Manchester: Manchester University Press, pp. 1-19.
- Bouckaert, Geert, Koen Verhoest y Joris Voets. 2002. *Beheersovereenkomsten binnen de culturele sector*. Leuven: Instituut voor de Overheid – Katholieke Universiteit Leuven.
- Bourdieu, Pierre. 2002. *Las reglas del arte: génesis y estructura del campo literario*. Barcelona: Anagrama.
- Brugué, Joaquim y Raquel Gallego. 2003. "Els contractes programa a l'Administració pública catalana", en Antoni Fernández Pérez, Xavier Muñoz Puiggròs y Xavier Sisternas Surís (eds.), *Informe Pi i Sunyer sobre l'Administració de la Generalitat de Catalunya*. Barcelona: Fundació Pi i Sunyer, pp. 292-308.
- Caminal, Josep. 2004. "El Liceu avisa que tocará techo", *La Vanguardia*, 20/02/2004: 38.
- Coppinger, Nathalie, Mélanie Joder, Charlotte Leca y Jean-Sébastien Dupuit. 2007. *Rapport sur la tutelle et le pilotage des opérateurs au ministère de la culture*. Paris: Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.
- Degen, Mónica y Marisol García. 2012. "The Transformation of the Barcelona Model?: An Analysis of Culture, Urban Regeneration and Governance", *International Journal of Urban and Regional Research*, 36: 1022-1038.
- Departament de Cultura 2012. *Estadístiques Culturals de Catalunya*. Barcelona: Departament de Cultura. Generalitat de Catalunya.
- Diputació de Barcelona 2008. *1ª edició del Cercle comparatiu intermunicipals d'espais escènics*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Dubois, Vincent. 2010. "Le modele français et sa crise: ambitions, ambigüités et défis d'une politique culturelle", en Diane Saint-Pierre y Claudine Audet (eds.), *Tendances et défis des politiques culturelles*. Québec: Presses de l'Université de Laval, pp. 17-52.
- Dubois, Vincent, Clément Bastien, Audrey Fryermuth y Matz, Kévin. 2012. *La politique, l'artiste et le gestionnaire. (Re)configurations locales et (dé)politisation de la culture*. Bellecombe-en-Bauges: Éditions du Coquant.
- Evrard, Yves y François Colbert. 2000. "Arts Management: A New Discipline Entering the Millennium?", *International Journal of Arts Management*, 2: 4-13.
- Font, Jordi. 1991. *Papers de política cultural*. Barcelona: Edicions 62.

- Fontana, Carlo. 2010. "Quale rilancio della lirica senza legittimazione sociale?", *Economia della cultura*, 20: 78-95.
- García, Beatriz. 2004. "Urban regeneration, arts programming and major events: Glasgow 1990, Sydney 2000 and Barcelona 2004", *International Journal of Cultural Policy*, 10: 103-118.
- Gomà, Ainhoa. 2004. *Estudi sobre inversió pública i privada en cultura i òpera*. Barcelona: Gran Teatre del Liceu.
- Gray, Clive. 2008. "Instrumental policies: causes, consequences, museums and galleries", *Cultural Trends*, 17: 209-222.
- Gray, Clive. 2007. "Commodification and instrumentality in cultural policy", *International Journal of Cultural Policy*, 13: 203-215.
- Holden, John. 2006. *Cultural Value and the Crisis of Legitimacy*. Londres: Demos.
- Krebs, Susanne y Werner Pommerehne. 1995. "Politico-Economic Interactions of German Public Performing Arts Institutions", *Journal of Cultural Economics*, 19: 17-32.
- Leon, Alessandro F. 2004. "Enti lirici: conseguenze della trasformazione in fondazione", en Alessandro F. Leon y Marcello Ruggieri (eds.), *Il costo del melodramma, Quaderno della rivista Economia della Cultura*. Bologna: Il Mulino, pp. 36-60.
- Lewis, Justin. 1990. *Art, Culture, and Enterprise: The Politics of Art and the Cultural Industries*. London: Routledge.
- Marco, Joan Francesc y Ainhoa Gomà. 2004. *Estudi sobre teatres d'òpera europeus*. Barcelona: Gran Teatre del Liceu.
- Martínez, Santi y Joaquim Rius. 2010. "Cultural planning and community sustainability: The case of the Cultural Facilities Plan of Catalonia (PECCAT 2010-20)", *Culture and Local Government*, 3:1-2: 71-82.
- Martorella, Roseanne. 1982. *The Sociology of Opera*. New York: Bergin Publishers.
- Mascarell, Ferran. 2012. "Compareixença de l'Honorable Conseller de Cultura Ferran Mascarell", *Comissió de Cultura del Parlament de Catalunya*, 11: 9-37.
- Moore, Mark H. y Gaylen W. Moore. 2005. *Creating Public Value Through State Arts Agencies*. Minneapolis: Arts Midwest.
- Moya-Angeler, Joaquín. 1978. "¿Muere el Liceu?", *Revista Destino*, 2109: 21-23.
- OCDE. 1999. *Performance contracting. Lessons from performance contracting case studies. A framework for public sector performance contracting*. Paris: OCDE.
- Perret, Jacques y Guy Saez. 1996. *Institutions et vie culturelles*. Paris: Documentation française.
- Pla, Ramón. 2000. "La formació d'un gran teatre d'òpera", *Barcelona Metròpolis Mediterrània*, 48: 23-48.
- Pollitt, Christopher, Colin Talbot, Janice Caulfield y Amanda Smullen. 2006. *Agencies: How governments do things through semi-autonomous organisations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Ragin, Charles C. y Howard S Becker. 1992. *What is a case? :exploring the foundations of social inquiry*. Cambridge England; New York: Cambridge University Press.

- Rius, Joaquim. 2012. "Política cultural e hibridación de las instituciones culturales. El caso de Barcelona", *Revista Española de Ciencia Política*, 29: 85-105.
- Rius, Joaquim. 2010. *Els Contractes programa dels equipaments culturals. Governança, eficiència i retorn social del sistema públic d'equipaments culturals de Catalunya*. Barcelona: Departament de Cultura i Mitjans de Comunicació.
- Rius, Joaquim. 2005. *Un nou paradigma de la política cultural. Estudi sociològic del cas Barcelona*. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona - École des Hautes Études en Sciences Sociales.
- Rius, Joaquim y Arturo Rubio. 2013. "The governance of national cultural organisations: comparative study of performance contracts with the main cultural organisations in England, France and Catalonia", *International Journal of Cultural Policy*, 19: 249-269.
- Rubio, Arturo y Joaquim Rius. 2012. "La modernización de la gestión pública de la cultura. Análisis comparado del caso de los equipamientos culturales de las comunidades autónomas de Cataluña y Madrid", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 8: 79-92.
- Scott, Carol A. 2010. "Searching for the public in Public Value: arts and cultural Heritage in Australia", *Cultural Trends*, 19: 279-289.
- Serra, Albert 2007. "Gestió per resultats en les administracions públiques", en Francisco Longo y Tamyko Ysa (eds.), *Els escenaris de la gestió pública del segle XXI*. Barcelona: Escola d'Administració Pública, pp. 99-132.
- Stiglitz, Joseph E. 1987. "Principal and agent", en Steven N. Durlauf y Lawrence E. Blume (eds.), *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, pp. 966-971.
- Towse, Ruth. 2001. "Quis custodiet? Or Managing the Management. The Case of The Royal Opera House, Covent Garden", *International Journal of Arts Management*, 3: 38-50.
- Urfalino, Philippe. 1990. *Quatre voix pour un opera*. Paris: Éditions Métailié.
- Urfalino, Philippe. 1989. "Les politiques culturelles: mécénat caché et académies invisibles", *L'Anne sociologique*, 3: 81-109.
- Verschuere, B. 2006. *Autonomy and control in armed length public agencies: exploring the determinants of policy*, K.U. Leuven.
- Zimmer, Annette y Stefan Toepler. 1999. "The Subsidized Muse: Government and the Arts in Western Europe and the United States", *Journal of Cultural Economics*, 23: 33-49.

Presentado para evaluación: 22 de febrero de 2013

Aceptado para su publicación: 18 de octubre de 2013

JOAQUIM RIUS ULLDEMOLINS, Universidad de Barcelona

joaquim.rius@ub.edu

Investigador potdoctoral en el Centro de Estudios de Cultura, Política y Sociedad (CECUPS), Universidad de Barcelona (UB). Es doctor en Sociología por la Universidad

Autónoma de Barcelona y la École des Hautes Études en Sciences Sociales. Su tesis doctoral, titulada “Un nuevo paradigma de la política cultural”, ha sido el origen de diversos artículos en revistas académicas. Los intereses de investigación de Joaquim Rius se han centrado en el estudio de las profesiones culturales, la política cultural y su rol en los procesos de clusterización cultural. Ha realizado y publicado diversos estudios y artículos sobre la gestión de los equipamientos culturales y su articulación compleja con la política cultural.

Lecciones desde la experiencia evaluativa de una política de formación para el empleo: itinerarios de inserción laboral y pactos territoriales

Lessons from the evaluative experience of a vocational training policy: labour insertion tracks and territorial pacts

Margarita Pérez

Universidad de Granada
mperezs@ugr.es

Antonio Trinidad

Universidad de Granada
atrinida@ugr.es

Nieves Ortega

Universidad de Granada
ortega@ugr.es

Resumen

Este artículo presenta la evaluación externa de implementación y resultados del Proyecto “Granada-Empleo” (PGE), como política activa orientada a favorecer el empleo de los colectivos en situación o riesgo de exclusión sociolaboral, que combina elementos tradicionales —como son las acciones formativas e itinerarios de formación e inserción laboral— con otros innovadores —como los pactos territoriales—. El “Modelo de Evaluación Participativo Contextualizado” aplicado es diseñado ad hoc, y parte de las premisas teóricas de la evaluación participativa y pluralista, permitiendo la intervención de los actores de la política en el diseño de los indicadores y en la interpretación de los resultados de la evaluación. Por otro lado, se suma a los análisis de políticas públicas que consideran el contexto como variable determinante de los resultados de la política y de la práctica misma de la evaluación. Los principales resultados muestran dos tipos de conclusiones: en primer lugar, la efectividad de la metodología

de evaluación participativa aplicada a procesos de implementación bottom-up, que ha permitido el descubrimiento del agente territorial como figura determinante en la formulación y desarrollo de los pactos territoriales por el empleo. En segundo lugar, muestran los logros de esta política de formación y las claves que han contribuido a alcanzar altos niveles de inserción laboral entre los desempleados. El diseño e implementación de acciones formativas contextualizadas, descentralizadas y especializadas son elementos determinantes para el éxito de este tipo de medidas.

Palabras clave: evaluación participativa, política activa de empleo, pactos por el empleo, inserción laboral, agente territorial.

Abstract

This article presents the “Granada-Employment” Project external evaluation of implementation and results, as an active policy designed to improve the employment of groups excluded or at risk of labour exclusion, which combines traditional elements — such as vocational training policies and sociolabour insertion tracks — with other innovative tools — as territorial pacts. The Contextualized Participative Mode of Evaluation (CPME) applied is ad hoc designed and follows the pluralist and participative theoretical premises. It allows the policy actors’ participation in the evaluation indicator definition and results interpretation. On the other hand, it joins to the public policy analysis that considers the context as a determinant variable both of the policy outcomes and the evaluative praxis. The main conclusions show, firstly, the effectiveness of the participative evaluation methodology applied to bottom-up implementation processes, which has allowed the finding of the territorial agent as determinant actor of the territorial pacts policy-making. Secondly, they present the achievements and keys of this vocational training policy, which have contributed to reach high level of labour insertion among the unemployed. The design and implementation of contextualized, decentralized and specialized training actions are key elements for the success of this kind of measures.

Keywords: participative evaluation, active employment policy, pacts for employment, labour insertion, territorial agent.

INTRODUCCIÓN: ENTRE LO INNOVADOR Y LO TRADICIONAL EN POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

La política objeto de la experiencia evaluativa que presentamos se inserta en la línea de los estudios que han reflejado el cambio operado desde la mitad de la década de los noventa en las políticas contra el desempleo, que han pasado de articularse de modo reactivo a uno anticipativo o activo. Hasta ese momento, la formación, el autoempleo, el fomento de la cooperación y la inserción sociolaboral, como ejes de las políticas activas de empleo, han sido tradicionalmente ejes secundarios (Miguélez y Prieto, 1991; Schmid *et al.*, 1996).

Las políticas de empleo se han movido entre las acciones de corte laboral y social, combinándolas con otras medidas que les afectan, como las fiscales, y en función de los modelos de Estados de bienestar. Las medidas tradicionales han consistido en la prestación y la asistencia al desempleo, las políticas activas de empleo —de formación y orientación, pactos territoriales, empleo público, entre otras—, el *workfare* —en las que se obligan al desempleado a asumir un compromiso (de formación o de actividad) a cambio de la prestación contributiva o asistencial—, los incentivos al trabajo como subvenciones, o desgravaciones al trabajador o al empresario para la creación de empleo, y la renta de ciudadanía garantizada, esta es la renta básica incondicional pagada a todos los ciudadanos —incluidos los desempleados— (Standing, 2002). Concretamente, las políticas activas tienen como ámbito

de intervención directa el mercado laboral, y su objetivo último es el ajuste entre la oferta y la demanda de trabajo, medido principalmente a través del número de desempleados.

En la pasada década, las políticas sociolaborales destinadas a fomentar el empleo se han centrado mayoritariamente en la promoción de cooperativas, el fomento de sociedades anónimas laborales, la capitalización de las prestaciones por desempleo, las subvenciones para la creación directa de empleo, programas de inserción sociolaboral y formación, con medidas dirigidas a los colectivos en mayor riesgo de exclusión social (personas discapacitadas, jóvenes, mujeres y mayores de 45 años), servicios de orientación laboral, y las regulaciones sobre el mercado de trabajo para favorecer el empleo (Toharia y otros, 1998). Entre las mencionadas, las políticas de inserción y formación laboral y los pactos territoriales para el empleo suponen estrategias fundamentales en la actual Estrategia Europea de Empleo y en el llamado Horizonte 2020.

Las políticas de formación han sido las más importantes desde el punto de vista de la inversión pública y, por tanto, también las más afectadas en momentos de crisis fiscal. Asimismo, la tradicional evaluación de su eficacia a través de indicadores del gasto público se ha convertido en un elemento de crítica a la política para los defensores de una perspectiva neoliberal, al tiempo que no responde al debate del impacto real de la iniciativa local en materia de inserción laboral.

Los pactos territoriales que nacen a finales de los noventa son una forma de concertación y de acuerdo entre los diferentes agentes sociales y económicos que comparten un mismo territorio, destinados a desarrollar nuevos enfoques de promoción del empleo. Se trata de un instrumento ascendente *bottom-up*, donde se parte del nivel del ciudadano hasta formular, desde la cúpula decisional política, el pacto por el empleo. Este instrumento pretende alcanzar una coordinación de medios, objetivos y acciones entre sus participantes, creando sinergias de acción económica a partir de sus intereses particulares. Para garantizar su éxito es importante un nivel de institucionalización del pacto, que incluya una clara división jerárquica de responsabilidades y una extensa representación de los agentes sociales y económicos del territorio (Ruiz, 2004: 83-84).

La heterogeneidad de la oferta y de la demanda de empleo obliga a analizar el mercado de trabajo y las áreas de potencial ocupación e inserción laboral desde un punto de vista local. La revalorización de las estrategias de intervención locales se debe, en primer lugar, a la necesidad de incrementar la participación de las autoridades locales en la implementación de políticas públicas estatales contra el desempleo, adaptándolas a los distintos contextos y mejorando así su eficacia. En segundo lugar, la respuesta de los gobiernos municipales y provinciales ha demostrado jugar un papel fundamental en la lucha contra el desempleo que afecta a la población de su territorio (Pérez y Alarcón, 2013).

Por su lado, las políticas públicas sociolaborales implementadas incluyen enfoques y requieren recursos del nivel local más adecuados al desarrollo económico del territorio. De modo paralelo, la configuración del gobierno multinivel en España y la protección de la autonomía local ha impulsado el desarrollo en este nivel de políticas sociales y laborales (Aleman y Garcés, 1998). Las políticas activas de empleo y el espacio local se relacionan

así en una suerte de proceso retroalimentativo donde las primeras necesitan del segundo para contextualizarse y ser más efectivas; y el ámbito local se nutre a su vez de los resultados de unas políticas descentralizadas mejor gestionadas que las estatales con el aumento del índice de ocupación e inserción laboral de su población.

Las políticas activas tienen un impacto directo en la creación de empleo, y, por tanto, en la reducción y duración del desempleo. Estas tienen también un efecto distributivo al favorecer la equidad social, distribuir un bien escaso —el trabajo— entre quienes no lo tienen, y proveer de más recursos a los que se encuentran en situación más desfavorable en el mercado de trabajo. Asimismo, la mejora en las cualificaciones de los trabajadores tiene como consecuencia indirecta un incremento de la productividad de las economías (Schmid *et al.*, 1996).

Las críticas que han recibido estas medidas se refieren principalmente al impacto microeconómico que tienen al incidir en un contexto y coyuntura concreta. Además, se pueden señalar algunos efectos colaterales, como el de desplazamiento —aquello que se subvenciona tiene una ventaja competitiva respecto al resto de sus competidores—, el efecto sustitución —cuando determinados instrumentos favorecen un colectivo en detrimento de otro—, el efecto estigmatización —cuando las subvenciones a algunos grupos tienden a estigmatizarlos y a impedirles otro acceso de entrada al mercado— y el efecto rotación —que se produce cuando algunas subvenciones tienden a crear puestos de trabajo temporales, en vez de fijos, que cubrirán los colectivos susceptibles de recibir esa subvención— (Gautié *et al.*, 1994). La evaluación de estas medidas adquiere, por tanto, un papel fundamental. Los trabajos orientados a medir su efectividad hasta el momento no arrojan conclusiones determinantes (Fay, 1996; Fina, 2000).

El Proyecto “Granada-Empleo” (PGE, en adelante) es una estrategia de intervención en materia sociolaboral, coordinada por la Diputación Provincial de Granada, que combina elementos tradicionales —como las medidas de formación ocupacional e itinerarios de inserción laboral— y otros innovadores —pactos territoriales por el empleo—. Este artículo presenta su evaluación externa de implementación y resultados¹, realizada de septiembre de 2010 a julio de 2011, fruto de una intensa labor de colaboración de todos los actores participantes en el programa, mancomunidades y consorcios, diversas instituciones a nivel regional, agentes socioeconómicos, organizaciones representantes de los colectivos más desfavorecidos y de las entidades financieras con presencia en el territorio. En esta evaluación se analizan tanto el comportamiento y los procesos como el resultado final del proyecto. En el caso de la evaluación de implementación se han valorado las actuaciones desarrolladas y la metodología empleada, la producción de servicios esperados y los recursos utilizados. La

1. Este trabajo ha sido realizado por un equipo interdisciplinar de investigadores del Departamento de Ciencia Política y de la Administración, y de Sociología de la Universidad de Granada, y aporta un ejemplo aplicado de modelo de evaluación diseñado *ad hoc* por el equipo externo. Esta evaluación fue posible gracias a la iniciativa y financiación de la Diputación de Granada y de la Delegación de Promoción Económica y Empleo. Agradecemos la valiosa participación como investigador de D. Pablo Saravia Ramos, cuya aportación ha sido fundamental para el completo desarrollo de este trabajo.

evaluación de resultados, relacionada con los conceptos de eficacia y efectividad del programa, analiza el cumplimiento de los objetivos del mismo en sus dimensiones de cantidad, calidad y tiempo, y los efectos sobre el grupo objetivo al que va dirigido.

El desarrollo de la teoría y práctica de la evaluación no ha sido distinto al de las ciencias sociales. Esta inicia su camino con el enfoque positivista de Tyler (1966), se afianza con Suchman (1970) para pasar posteriormente a uno multidimensional con Scriven (1983) y Stake (1975), entre otros. Estos últimos mantienen que el objetivo último de la evaluación es llegar a comprender qué aspectos son más relevantes desde perspectivas múltiples y qué influencias tienen en el proceso evaluador. Si la evaluación por objetivos en la década inicial de los sesenta parte de una concepción previa sobre qué indicadores reflejan la eficacia, la evaluación cualitativa una década después intenta descubrir posibles efectos y los procesos que influyen en ellos. La evaluación en esta misma dirección para McDonald y Roe (1991) debe reforzar la posibilidad de un amplio debate sobre cuestiones importantes y consecuencias comunes. Aunque las diferencias entre los modelos cuantitativos y cualitativos persisten, ofrecemos una combinación de ambas aproximaciones para adecuarnos a las peculiaridades del programa a evaluar.

Los trabajos que comúnmente se desarrollan sobre evaluación de las características del mercado de trabajo y las políticas que le afectan son mayoritariamente cuantitativos (véase, por ejemplo, Rodríguez-Oreggia y Silva Ibareguren, 2009), frente a las evaluaciones más cualitativas que han abordado tradicionalmente las políticas sociales (Shaw y Filella, 2003, y como señala para el caso español Subirats, 2006). Este artículo ofrece una propuesta original aplicada a un estudio de caso que combina la medición cualitativa de objetivos y valores de los actores que participan en la implementación de la política, junto con el cálculo de indicadores para la evaluación de la formación ocupacional destinada a desempleados.

EL PROYECTO “GRANADA-EMPLEO” COMO ESTUDIO DE CASO DE EVALUACIÓN

El Proyecto “Granada-Empleo” es un programa subvencionado por el Fondo Social Europeo y coordinado por el Área de Cultura, Juventud y Desarrollo Local de la Diputación de Granada de 2009 a 2011. El proyecto es diseñado como un programa de intervención sociolaboral coordinado entre las distintas entidades y agentes socioeconómicos que intervienen en el territorio, y dirigido a la mejora del funcionamiento del mercado de trabajo y de las posibilidades de empleo de la población en desventaja de la provincia.

Este abarca 166 municipios de la provincia de Granada², que concentran el 65,6% de la población total de la provincia y representan el 97,5% de la superficie provincial. Este territorio de intervención del programa presenta elevadas tasas de inactividad y desempleo

2. Entre los que se excluye a Granada capital y Motril, que al ser municipios mayores de 50.000 habitantes pueden acceder a ayudas por sí mismos.

de larga y muy larga duración. Los grupos-objetivo del programa “Granada-Empleo” son mujeres desempleadas, jóvenes, mayores de 45 años y otros colectivos en riesgo de exclusión social —personas dependientes, inmigrantes, personas con discapacidad, jóvenes que no han superado la enseñanza obligatoria o víctimas de violencia de género, entre otros— .

El objetivo general del programa es diseñar, implantar y ejecutar una estrategia de intervención en el marco de planificaciones integrales dirigidas a mejorar la situación sociolaboral de las personas en situación o riesgo de exclusión, en materia sociolaboral, de forma coordinada con el resto de entidades y agentes socioeconómicos que intervienen en el territorio. El programa se subdivide a su vez en doce objetivos específicos concentrados en la puesta en marcha de los pactos territoriales para el empleo, el fomento de la participación y coordinación entre los actores institucionales, sociales y económicos presentes en el territorio, la mejora del conocimiento de las necesidades en materia de formación para el empleo diagnosticadas en el mismo y de los resultados del proyecto, y potenciar la incorporación al mercado de trabajo de los colectivos más desfavorecidos.

Para el cumplimiento de estos objetivos, el programa aborda siete áreas de intervención, desarrolladas a partir de veintidós medidas. La primera es la destinada a impulsar y consolidar los pactos territoriales para el empleo. La segunda es la puesta en marcha y gestión del laboratorio de empleo a través del Observatorio Provincial de Empleo. Además, busca implementar, en tercer lugar, itinerarios integrados de inserción sociolaboral y también persigue el fomento del uso de las nuevas tecnologías. La quinta área de actuación es el seguimiento y evaluación del propio programa. La sexta son acciones de sensibilización, información y difusión de la metodología, los resultados y las buenas prácticas; y, por último, tiene como ámbito de actuación las redes de intercambio de conocimientos y buenas prácticas.

En definitiva, el proyecto aborda dos ámbitos de actuación: por un lado, actividades que garantizan la formulación y ejecución de los pactos territoriales para el empleo; y por otro lado, itinerarios de inserción sociolaboral dirigidos a la mejora del empleo de los colectivos demandantes.

LA METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN: OBJETIVOS Y MODELO

Los objetivos de esta evaluación han sido el análisis del funcionamiento e implementación del PGE, y el de los resultados. El primer objetivo valoró las actuaciones y metodologías desarrolladas, la producción de bienes y servicios esperados y los recursos utilizados. Los subobjetivos desarrollados fueron el análisis de los servicios producidos por el programa (incluyendo los recursos humanos, materiales y económicos, las actuaciones en sus dimensiones de cantidad, calidad y tiempo, y las intervenciones para dar a conocer el programa), de la cobertura (su grado, características y posibles barreras de acceso) y el del proceso de gestión, organización interna y coordinación externa del programa (su flexibilidad, adaptación y cambios internos al contexto cambiante).

El segundo objetivo de la evaluación fue el análisis de los resultados del programa, y supuso la medición y análisis del cumplimiento del objetivo general y de cada uno de los objetivos específicos del proyecto, el estudio de sus efectos no programados —positivos o negativos— sobre la población objetivo, y de la opinión y grado de satisfacción de los beneficiarios del programa.

El modelo de evaluación utilizado para dar respuesta a los objetivos planteados es el Modelo de Evaluación Participativo Contextualizado (MEPAC, en adelante). Este busca medir los efectos de las políticas de inserción laboral y formación ocupacional, aportar datos para la toma de decisiones que mejoren la adecuación de las decisiones a las demandas y racionalizar recursos.

Los principios del MEPAC se basan en la participación de los actores implicados en el programa de formación en varios de los niveles evaluativos; este se inserta en una doble línea teórica: por un lado, sigue las premisas de la evaluación participativa y pluralista (Guba y Lincoln, 1989; Monnier, 1997), y por otro lado, se suma a los análisis de políticas públicas que consideran el contexto como variable determinante de los resultados de la política (Flick *et al.*, 2003; Pawson y Tilley, 1997) y de la práctica misma de la evaluación (Befani *et al.*, 2007).

Desde un punto de vista constructivista, el diálogo y la participación de los actores en la evaluación es fundamental. Con ello se consigue que los intereses de los implicados, sus objetivos y expectativas con respecto al programa, se recojan en el modelo evaluativo (véase Gómez Sierra, 2004).

El MEPAC se desarrolla en tres niveles: negociación, descripción y valoración o juicio de valor (véase figura 1). El nivel 1 denominado “NEGOCIACIÓN” implica la participación de los responsables en sesiones de trabajo conjunto de la ejecución, el equipo evaluador y del personal técnico en la negociación de las dimensiones evaluativas, el sistema de indicadores y la cuantificación de resultados previstos que se va a utilizar en la evaluación del proyecto, en definitiva, el qué evaluar. Los indicadores negociados abordan los aspectos básicos del programa: indicadores de realización (para medir el avance de la ejecución), de resultados (que miden los efectos directos o inmediatos, la calidad o el rendimiento que la realización de la acción consigue) y de impactos (de las acciones realizadas y los resultados obtenidos). También en este punto del proceso se pueden pactar indicadores complementarios —a partir de los anteriores— y de eficacia (para medir lo que se ha conseguido con relación a lo que se pretendía).

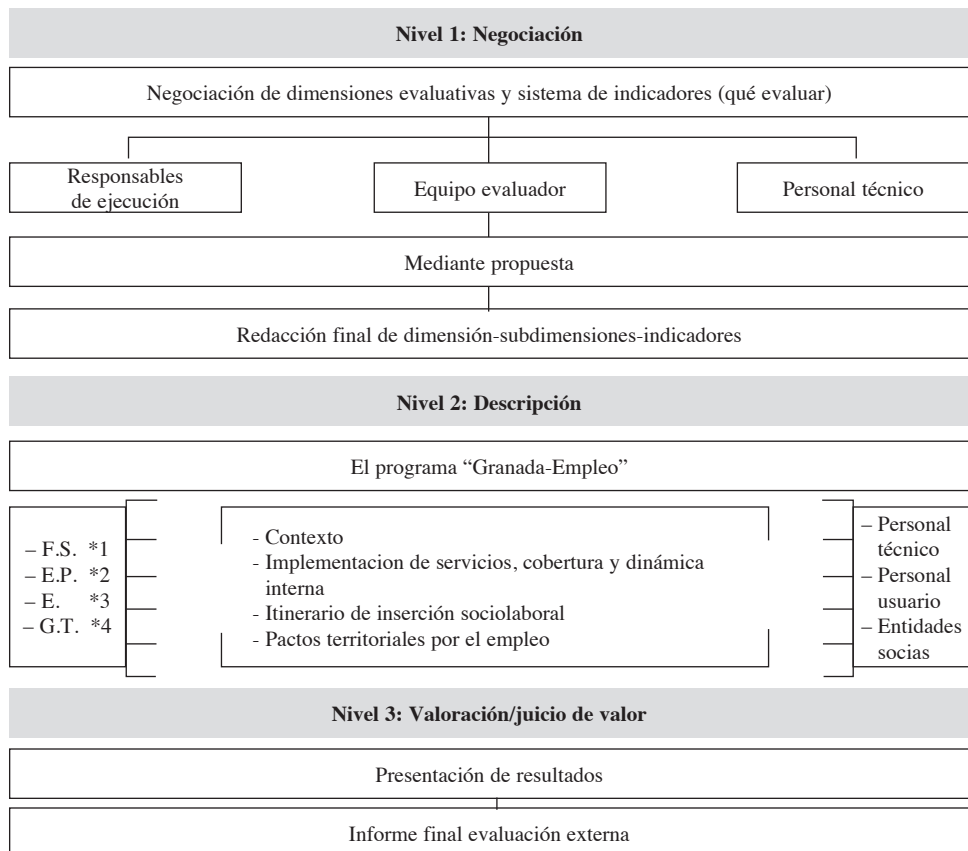
El segundo nivel denominado “DESCRIPCIÓN” busca conocer con la recogida de datos tanto el proceso de implementación —servicios concretos, cobertura y dinámica interna— como los resultados del programa. Para ello utilizamos la técnica de la triangulación tanto de métodos como de sujetos, con la intención de aumentar la fiabilidad de los resultados. En el caso de la triangulación de métodos, utilizamos para recoger la misma información las memorias de actividades del programa, las entrevistas personales al personal técnico del programa y encuestas al personal usuario del mismo. En relación a la triangulación de sujetos tenemos en cuenta la posición del personal técnico, del personal

usuario y las entidades y organizaciones participantes y ejecutoras del proyecto. En este estadio se miden las dimensiones e indicadores establecidos en el primer nivel. En este nivel intermedio revierte gran importancia el contexto en el que se aplica el programa —en la línea de los trabajos de Pawson y Tilley (1997)—, estas son las entidades territoriales como variable que puede incidir en la implementación y resultados del mismo.

En el tercer y último nivel, denominado “VALORACIÓN/JUICIO DE VALOR”, los agentes implicados en el programa toman protagonismo y participan en el juicio de valor que implica toda evaluación y la ponderación de sus resultados (Trinidad y Pérez, 2010). En este sentido presentamos un avance de resultados en sesiones de trabajo, donde se contextualizan y ponderan los resultados en función de las valoraciones de los actores interesados y la cuantificación de los resultados previstos y negociados en el nivel 1 del modelo.

FIGURA 1.

MODELO DE EVALUACIÓN PARTICIPATIVO CONTEXTUALIZADO (MEPAC)



*1. Ficha de seguimiento. *2. Entrevistas personales. *3. Encuestas. *4. Grupo de trabajo con equipos técnicos.

Fuente: elaboración propia a partir de Trinidad y Pérez (2010: 188).

Adicionalmente, para la elaboración del informe de evaluación preliminar se ha partido de la construcción de tres indicadores clave que miden la eficacia y eficiencia del proceso de formación ocupacional: el índice general de ocupación, el índice de coherencia ocupacional y el índice de utilización de los conocimientos aprendidos.

En primer lugar, el índice general de ocupación [$(n^\circ \text{ de alumnos formados ocupados después de } N \text{ meses} \div \text{total de alumnos formados}) \times 100$] mide el porcentaje de alumnos formados que han conseguido empleo después de cierto periodo de tiempo. Este periodo debe ser lo suficientemente largo como para verificar no solo la entrada en el mercado de trabajo sino también la permanencia en él (de seis a doce meses preferiblemente).

Con el fin de considerar los factores de influencia exógenos al de formación en este proceso, se introducen valores de ponderación y la utilización de grupos de control, en un caso, o de comparación, en otros, como metodología clásica y operativa frente a esta potencial eventualidad.

En segundo lugar, el índice de coherencia ocupacional [$(n^\circ \text{ de alumnos formados ocupados "coherentemente" después de } N \text{ meses} \div \text{total de alumnos formados}) \times 100$] señala que porcentaje de desempleados consigue un trabajo en el que desarrolle unas actividades y unos conocimientos iguales o muy similares a los aprendidos en el curso formativo.

Por último, el índice de utilización de los conocimientos aprendidos valora la utilidad de la formación recibida en el proceso de inserción laboral. Desde un punto de vista cuantitativo, se calcula el porcentaje de alumnos formados que utilizan habitualmente los conocimientos aprendidos en el curso [$(n^\circ \text{ de alumnos formados que utilizan habitualmente los conocimientos aprendidos en el curso} \div \text{total de alumnos formados}) \times 100$], y desde un cálculo cualitativo, se computa el porcentaje de alumnos formados para los cuales son indispensables los contenidos aprendidos en el curso para el desarrollo de su trabajo [$(n^\circ \text{ de alumnos formados para los cuales son indispensables los contenidos aprendidos en el curso para el desarrollo de su trabajo} \div \text{total de alumnos formados}) \times 100$].

Para comprender el papel desarrollado por los responsables de la implementación del programa se realizaron 37 entrevistas individuales semiestructuradas³. Las entrevistas fueron seleccionadas atendiendo a la tipología de comarca confeccionada por el equipo de evaluación externa. Esta se ha hecho teniendo en cuenta el tamaño del municipio y su distribución (dispersión y posición socioeconómica en el territorio) geográfica en la comarca.

Con el objetivo de conocer las opiniones de las personas beneficiarias y no beneficiarias de los itinerarios de formación e inserción laboral se encargó al CADPEA (Centro de Análisis y Documentación Política y Electoral de Andalucía) la aplicación de una encuesta telefónica. En el marco de esta evaluación se ha trabajado con tres grupos de personas. El primero era el compuesto por aquellas que realizaron íntegramente los itinerarios de formación a la fecha de realización del estudio. El segundo, el llamado "grupo de comparación",

3. Realizadas entre el 4 de abril y el 31 de mayo de 2011 a seis alcaldes, seis presidentes de mancomunidad, seis técnicos locales, seis orientadores, diez a agentes dinamizadores y tres tutores de centros de prácticas.

configurado con el fin de comprobar la influencia de los factores externos sobre los resultados, estuvo formado por personas que solicitaron los cursos, pero no fueron seleccionadas en los itinerarios y que tienen características similares a las del anterior grupo en cuanto al sexo, la edad y circunstancias laborales, como se observa en la tabla 1. Por último, el tercer grupo fue el de aquellas personas que abandonaron la formación en alguna de sus fases (23 casos), después de al menos un mes de formación⁴.

TABLA 1.

DISTRIBUCIÓN POR SEXO Y EDAD DE LOS QUE TERMINARON EL CURSO Y EL GRUPO DE COMPARACIÓN (EN PORCENTAJE VERTICAL)

Variables (sexo y edad)	Terminaron el curso (N=245)		Grupo de comparación (N=341)	
	Hombre (%)	Mujer (%)	Hombre (%)	Mujer (%)
18 a 30 años	7,3	25,3	8,3	26
31 a 44 años	5,7	34,7	5,6	33
45 y más años	1,2	25,7	1,8	25,4

Fuente: *Informe final de evaluación externa del Proyecto "Granada-Empleo"*, p. 89.

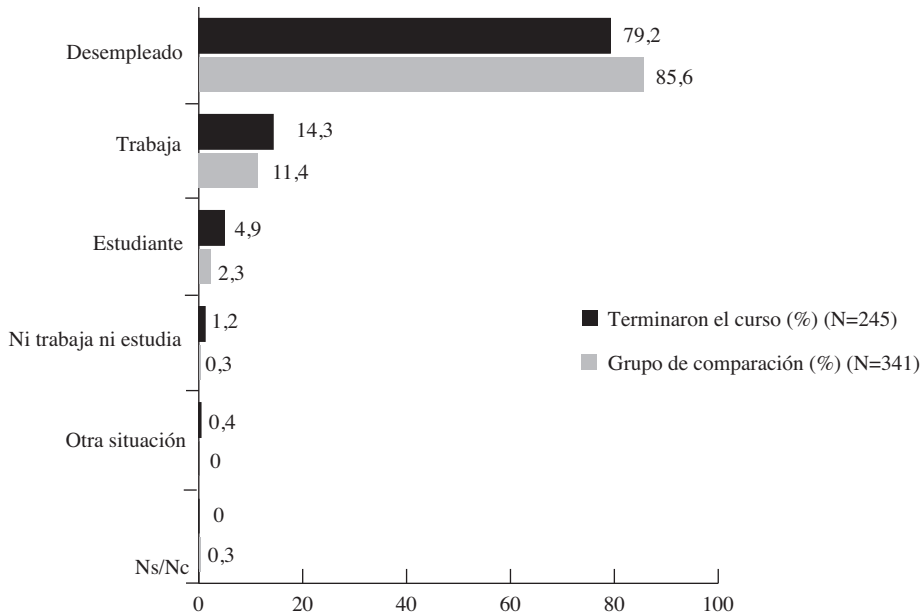
En relación con las características de las personas que terminaron los itinerarios de formación (figura 2), los datos muestran que el 85,7% se encontraba sin trabajar antes de comenzar el curso (suma de las alternativas “desempleado/a”, “estudiante”, “ni trabajaba ni estudiaba”, “otras”). Un porcentaje un poco más alto, el 88,2% (suma de las mismas respuestas anteriormente señaladas) corresponde a las personas que no fueron seleccionadas para realizar los cursos. Por otro lado, entre la población que terminó la formación, se observa que un 14,3% declaró que estaba trabajando, porcentaje que baja a 11,4% en el caso del grupo de comparación.

Respecto a los que abandonaron el curso de formación, el 56,5% declaró que se apuntaron al curso con el objetivo de encontrar empleo, y que lo abandonaron en el 47,8% de los casos por encontrar trabajo (con o sin contrato). De los que tenían contrato, el 91% manifestó que el curso no les sirvió para encontrarlo, y el 81,8% señaló que su trabajo tenía poco o nada que ver con la especialidad formativa que comenzó. No obstante, el 43% de los abandonos han vuelto a hacer otro curso o han realizado otro tipo de estudios. En cuanto a las variables sexo y edad, los que abandonaron eran en un 43,5% hombres — mayoritariamente menores de veinticinco años — y en un 56,5% mujeres, que aludieron generalmente a “responsabilidades familiares” e “incompatibilidad de horarios” como causas principales.

4. El tamaño muestral y los respectivos errores muestrales para los que “Terminaron el curso de formación” es de 245 ($\pm 1,6\%$), de 23 ($\pm 13,5\%$), siendo el total de la población de 49 personas) para los que “Abandonaron el curso de formación después de al menos un mes” y 341 ($\pm 4,1\%$) para el colectivo “No admitidos en el curso de formación”.

FIGURA 2.

SITUACIÓN LABORAL ANTES DE COMENZAR EL CURSO, EN LOS ALUMNOS QUE TERMINARON LA FORMACIÓN Y EL GRUPO DE COMPARACIÓN (EN PORCENTAJES VERTICALES)



Fuente: *Informe final de evaluación externa del Proyecto "Granada-Empleo"*, p. 89.

Junto a estas técnicas e instrumentos, se ha llevado a cabo una importante revisión documental de los materiales producidos por el programa (informes anuales, los doce pactos territoriales y sus respectivas actas y planes operativos, informes trimestrales de ejecución y de publicidad, entre otros).

Con el fin de sistematizar los niveles de consecución de los objetivos específicos del programa, se han diseñado un total de 172 indicadores de implementación y 90 de resultados, consensuados con el equipo técnico y con los agentes dinamizadores.

LA EVALUACIÓN DE IMPLEMENTACIÓN Y RESULTADOS DEL PROYECTO "GRANADA-EMPLEO": LA CONSOLIDACIÓN DE LOS PACTOS TERRITORIALES DE EMPLEO Y LA FIGURA DEL AGENTE TERRITORIAL

La primera de las medidas en el desarrollo del impulso de los planes territoriales fue la conformación de una metodología de trabajo específica, que incluye el análisis de las necesidades del territorio en materia de empleo, el consenso sobre la estrategia de actuación territorial, la definición de programas y la distribución de recursos. Esta ha alcanzado

una alto grado de cumplimiento en su ejecución, y se materializó en un promedio de 87 visitas a entidades públicas y agentes socioeconómicos, 2 bases de datos de entidades territoriales, 125 entidades sociales y económicas locales detectadas, 36 cuestionarios de información aplicados y 46 reuniones preparatorias realizadas.

Estos indicadores de implementación muestran el intenso trabajo de campo efectuado por los agentes dinamizadores en la primera etapa del proyecto. Las visitas sistemáticas y repetidas a las entidades locales fueron uno de los esfuerzos más constantes durante esta etapa. Esto permitió, por un lado, que los agentes pudieran confeccionar un mapa de la realidad de su comarca y de las necesidades de la misma. Se llevaron a cabo mapeos relacionales de la comarca en 11 de los 12 territorios, como fuente primaria de información en la confección de los Planes Operativos Anuales. El “mapeo relacional [...] era una forma para quien debía estar en la comisión técnica según las relaciones en las que se establecía si era fuerte o era débil, cuál es ese tipo de relación y cuál debería estar en la comisión técnica para ver el plan operativo” (reunión oficina territorial nº 1).

Por otro lado, los agentes lograron que su papel dentro del programa fuera conocido por los actores locales. “Sí, como metodología sí, hemos sido capaces de, a partir de unas líneas marcadas desde la dirección, pues ser bastante pragmáticos y adaptarlas a las realidades de distintos territorios” (agente dinamizador nº 9), lo que consiguió congrega a las entidades locales en la formalización de los doce pactos territoriales finales.

La integración de los intereses de las entidades locales se ha llevado a cabo a partir de “un proceso de abajo arriba, es decir, que sea la sociedad con sus distintas vertientes [...] ha hecho un análisis y diagnóstico de su territorio y de toda la comarca y ha planteado formas de actuar, de forma consensuada y participada” (agente dinamizador nº 9), como partícipes en el cumplimiento de los objetivos en esta fase del programa.

En términos generales, el éxito en la consolidación de una metodología de trabajo desarrollada se debe en gran medida al nivel de legitimidad adquirido por el trabajo diario de las entidades territoriales intervinientes, y del esfuerzo de los agentes dinamizadores en concretar la participación de las entidades locales en el programa. Como se ha señalado por los mismos, “generar confianza con este tipo de proyectos lleva su tiempo, que antes había cosas que se tenían que hacer físicamente de forma presencial y ahora lo podemos hacer por teléfono. Hacer una confianza al hablar con la persona de turno. Hay un poco más de empatía” (reunión oficina territorial nº 2).

Los indicadores de resultados muestran en este objetivo un promedio de 21 entidades sociales y económicas participantes en los pactos territoriales, 2.290 entidades registradas en la base de datos, un promedio de 23 entidades asistentes a las reuniones preparatorias y un promedio de 59 personas asistentes a los seminarios.

La estructura organizativa del programa se plantea en dos niveles interrelacionados. El primero de gestión global o general es la comisión institucional, que está compuesta fundamentalmente por los ayuntamientos y mancomunidades y en menor medida por grupos de desarrollo rural, entidades privadas como empresas y cooperativas, sindicatos y asociaciones. Esta comisión se organiza en un Consejo Directivo, que tiene como función el impulso

y seguimiento institucional del proyecto, y en el Equipo Técnico Central, que ejecuta la coordinación técnica de las acciones que se desarrollan en el marco del programa.

El segundo nivel es el territorial, ubicado en las distintas zonas de actuación, integrado por una Comisión Institucional de Zona y una Comisión Técnica de Zona, compuestas por diferentes actores locales y territoriales en cada uno de los pactos.

Los indicadores de implementación diseñados para la evaluación de la gestión a nivel global señalan que se llevó a cabo en tres reuniones del Consejo Directivo (a las que asistieron una media de 18 entidades), una presentación a nivel provincial del proyecto —tal y como estaba previsto— y 20 reuniones de coordinación del Equipo Técnico. Estas reuniones tuvieron una media de asistencia de 21 personas. El buen funcionamiento del PGE evidenciado en los indicadores se ve empañado por dos hechos: en primer lugar, el retraso en la constitución de los pactos territoriales y, por tanto, del programa formalmente. Las firmas de los pactos se realizaron entre octubre y diciembre de 2010, esto es un año y medio después del inicio del trabajo de los agentes territoriales. Como quedó reflejado en la reunión de la oficina territorial nº 2, “la administración se marcó unas pautas de que los pactos estuvieran como muy tarde firmados en el mes de julio y sin embargo el primero que se firma es el 15 de octubre [...] vamos que estaba aquí en la oficina desde el mes de mayo, allí se bloqueó en Diputación [...] hasta septiembre que fue cuando nos lo devolvieron”.

En segundo lugar, la ausencia en esta estructura global de los agentes locales de promoción y empleo fue un signo evidente de la carencia de un pacto a nivel provincial por el empleo. Esto implicó que la estructura de más alto nivel del “Granada-Empleo” no fuese capaz de replicar lo que se estaba haciendo a nivel local. Como ponen de relieve algunos agentes, “que a nivel de la provincia se hubiese constituido formalmente y con contenido este pacto provincial por el empleo, no solo los comarcales sino también este pacto provincial [...] el delegado del Gobierno de la Junta debería haber encabezado este pacto provincial para darle contenido y seriedad un poco a esto, yo creo que la implicación de la Junta hubiese sido determinante” (agente dinamizador nº 5).

Respecto a la gestión territorial, los indicadores de implementación desarrollados muestran la importancia que adquiere la combinación de los contactos personales y el uso de las nuevas tecnologías en el trabajo entre los agentes y las entidades locales.

El programa ha perseguido también en el desarrollo de los pactos promocionar la concertación social, incorporando a los líderes políticos, agentes socioeconómicos y el tejido asociativo presentes en el territorio.

Los indicadores de evaluación de la implementación muestran que la actividad principal es la relativa a la mejora de la sensibilización y motivación de las autoridades, destacando la realización de una media de dos seminarios sobre participación ciudadana, y una media de 24 actividades de difusión en cada pacto territorial. En general, y como resultado principal, la participación de los agentes políticos locales ha sido exitosa en la concreción de la firma de los pactos territoriales para el empleo, así lo expresaba uno de los mismos, “yo creo que todos han participado, [...] yo creo que todo el mundo ha puesto interés, creo que ha participado mucha gente, no creo que haya habido ningún problema, pero creo que

en general la predisposición ha sido buena” (presidente/a mancomunidad/gerente/a consorcio nº 6). En términos numéricos solo dos municipios de toda la provincia no participaron en la firma de los pactos, lo que supone uno de los mayores logros del proyecto.

Por otro lado, la mejora y fomento de la participación ciudadana ha sido una de las actividades que menor desarrollo ha conseguido en todos los pactos territoriales. Las entrevistas realizadas muestran que la problemática en su ejecución subyacía en las distintas maneras de entenderla. Para algunos actores la participación ciudadana se materializa en la inclusión de las entidades locales en las diferentes actividades del proyecto, como señala uno de los agentes al apuntar que “hemos colaborado activamente con un par de asociaciones con resultados muy positivos y, por otro lado, se han recogido sus palabras en la evaluación del plan operativo” (agente dinamizador nº 9).

En consonancia con lo que plantea el PGE, los agentes territoriales destacan que la participación ciudadana se ha articulado mayoritariamente a través del uso de las nuevas tecnologías y las redes sociales, por su inmediatez y capacidad de convocatoria. Así lo expresaba uno de ellos: “yo en concreto dentro de las redes sociales, cree una página de Facebook, que cree para los pactos territoriales, que se van volcando todo tipo de noticias, eventos, cursos de formación, empleo, ofertas de empleo, de todo lo que va saliendo sobre la comarca yo lo voy volcando” (reunión oficina territorial nº 4).

Las estrategias de intervención sociolaboral y los pactos territoriales para el empleo se han articulado a través de la constitución de una comisión técnica de zona por cada uno de los territorios de los pactos. Estas comisiones han sido coordinadas por los agentes dinamizadores y han estado compuestas por personal presente en el territorio asignado a los itinerarios de inserción laboral, teniendo una duración menor (20 meses) que la prevista en principio (31 meses).

Como se señaló en apartados anteriores, el Proyecto “Granada-Empleo” supuso la firma de doce pactos territoriales para el empleo que aglutinaron 164 municipios de la provincia. Estos siguieron los principios de consenso, autonomía y separación de lo técnico y lo político, y autorregulación del programa. Este fue uno de los grandes éxitos del programa, que, no obstante, se vio marcado por la escasez de tiempo en su implementación y de presupuesto, señalado tanto por personal técnico y actores políticos como por agentes dinamizadores, que manifestaban “un poco de decepción al ver que hay muchas cosas que no puedes hacer porque no hay recursos de dinero y que te quedan solo ocho meses de trabajo, te chocas con la realidad y ves lo que puedes hacer” (agente dinamizador nº 4).

Uno de los resultados inesperados del proyecto, como parte de la implementación del mismo, fue la elaboración de los Planes Operativos Anuales. Estos fueron una materialización de los pactos territoriales, no incluidos en el diseño del “Granada-Empleo”, que han canalizado las actuaciones que las administraciones venían desarrollando y han servido de foro de coordinación en la puesta en práctica de acciones concretas. Así los definía uno de los agentes: “Digamos que el pacto era un esqueleto, una declaración de intenciones que me parece muy bueno, esta forma de participación territorial abajo arriba y arriba abajo, pero que la carne, el tejido, el nervio, se lo da el plan operativo” (agente dinamizador nº 9).

Los dinamizadores rurales o agentes territoriales, conocidos como los agentes dinamizadores y creados por el PGE, son la figura técnica responsable de cada grupo territorial. Las funciones asignadas son las de coordinación de las comisiones técnicas de zona, la aplicación de metodologías, supervisión y seguimiento de las buenas prácticas identificadas, movilización de la ciudadanía, impulsor ejecutivo y responsable de transformar medios y presupuestos institucionales concretos. También se les adjudicó el desarrollo de funciones de motivación, sensibilización y difusión a nivel político y social.

No obstante, los agentes dinamizadores han cubierto un amplísimo abanico de tareas en la implementación del proyecto hasta llegar a convertirse en parte central del mismo, y en los auténticos impulsores de los pactos territoriales, sensibilizando a los actores políticos, con la puesta en marcha y mantenimiento de la comisión técnica, la elaboración y validación de los planes operativos, y desarrollando las labores de ejecución, seguimiento y evaluación de dichos planes. Estos han funcionado como enlace físico en el territorio entre los niveles provincial, comarcal y municipal, han agilizado el flujo de información y mejorado la confianza de los actores en el programa. Los agentes mismos han sido conscientes del rol que han jugado al definirlo como un proceso “más social que puramente técnico [...] porque por ejemplo un trabajo de dinamización incluye tantísimas cosas que al final haces de todo lo que surja, entonces muchas veces no sabíamos bien lo que teníamos que hacer, por el tipo de trabajo que hay también” (agente dinamizador nº 2).

La creación de la figura del agente dinamizador ha sido un éxito en cuanto a su implementación. El programa estimó una ratio de 1 por cada 8/10 municipios, y se preveía la contratación de 20 dinamizadores en total, de las que se llegaron a concretar 19. Sin embargo, hay que señalar que su tiempo de contratación sufrió una reducción considerable de 34 meses previstos a 28. En cuanto a los resultados, son identificados como los auténticos promotores del pacto para las entidades públicas y valorados con una puntuación general de 8,5 sobre 10 para las privadas.

Finalmente, el programa ha alcanzado un alto nivel de cumplimiento en cuanto a las medidas de fomento de la responsabilidad social territorial, desarrollando actividades de sensibilización e información, que han llevado a la firma de 12 acuerdos respecto al medio ambiente. El resultado ha sido la participación de 44 empresas y asociaciones empresariales en los pactos territoriales para el empleo y una media de tres iniciativas de sostenibilidad en los pactos.

La evaluación de los itinerarios integrados de inserción sociolaboral

En el PGE la política de formación ha supuesto una parte muy importante tanto de las medidas diseñadas como de los recursos invertidos. El proceso de selección de personas beneficiarias de los itinerarios de formación fue el primer paso en la implementación de

este objetivo. Esta medida tuvo en cuenta los criterios del grado de adecuación al perfil preferente definido para cada especialidad formativa, la pertenencia a colectivos prioritarios (jóvenes, mayores de 45 años, parados de larga duración, cuidadores de personas dependientes, inmigrantes, personas con discapacidad, minorías étnicas, jóvenes que no han superado la enseñanza obligatoria, víctimas de la violencia de género, extoxicómanos, exreclusos), y la adecuación al perfil personal y profesional de objetivos de inserción laboral por cuenta propia y ajena.

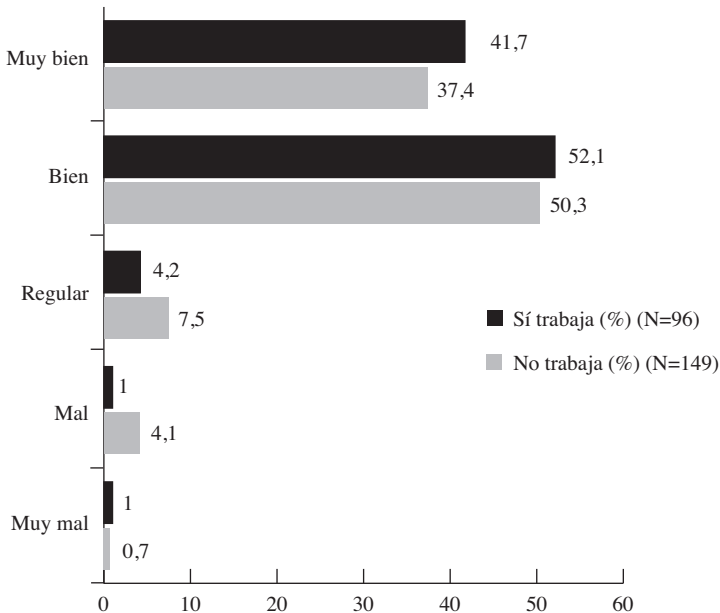
La evaluación de la implementación muestra el cumplimiento del cronograma de la medida, un promedio de 2,3 solicitudes por cada persona seleccionada —con una amplia mayoría de jóvenes—, un 90,8% de nivel de cumplimiento en la previsión de seleccionados por sexo, y un apoyo logístico y técnico de los agentes dinamizadores. Los resultados revelan un 16% más respecto del total previsto de seleccionados según colectivos prioritarios.

El PGE establece como medida concreta la impartición de módulos de formación específica, con el fin de favorecer la adquisición y mejora de las cualificaciones y competencias profesionales, al mismo tiempo que hace posible su participación en prácticas profesionales tutorizadas. Respecto de la cantidad de acciones formativas realizadas, la implementación de este objetivo del programa tiene un alto nivel de logro (96%) y la temporalización fue muy cercana a la prevista. En relación con el tipo de formación, los orientadores señalan la necesidad de tender hacia una pedagogía que integre de forma más sistemática la práctica con la teoría. Asimismo, identifican la falta de homogeneidad en las características de los beneficios de un mismo curso, y su potencial impacto negativo en las acciones más técnicas. La valoración general de los módulos es positiva —tanto de las acciones formativas (90,2% de alternativas positivas) como de los conocimientos adquiridos (91,8% en categorías positivas)—, y se señala como un beneficio directo y visible para el territorio local, ya sea por su impacto en la formación como por la potencial posibilidad de inserciones laborales.

Concretamente, si comparamos la valoración de la formación entre quienes declaran tener trabajo en el momento de ser encuestados y quienes no, en la figura 3 se observa que tanto unos como otros se sitúan mayoritariamente en las alternativas positivas de valoración. En el caso de quienes trabajan, el porcentaje alcanza un 93,8% mientras que en los que no trabajan la suma de las categorías positivas baja un poco pero sigue siendo mayoritaria (87,7%). La condición de tener o no trabajo no determina la valoración de la formación recibida en el PGE.

En la valoración de la utilidad de los cursos que hacen las personas que declararon estar desempleadas antes de comenzar la formación, observamos que a medida que el tiempo de desempleo es menor, los porcentajes que declaran la utilidad de los cursos para encontrar empleo también bajan. Así, un 83,7% de los desempleados de más de dos años declaran que la utilidad de los cursos consiste en encontrar empleo o mejorar las expectativas de encontrarlo.

FIGURA 3.
RELACIÓN DE SITUACIÓN LABORAL ACTUAL CON VALORACIÓN GLOBAL DE LOS CURSOS
(EN PORCENTAJE VERTICAL)



Fuente: Informe final de evaluación externa del Proyecto "Granada-Empleo", p. 111.

La impartición de módulos de formación transversal y complementaria es una medida con carácter obligatorio para todas las personas beneficiarias directas del proyecto. Los módulos transversales previstos son: igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, nuevas tecnologías de la información y comunicación, sensibilización medioambiental, lucha contra la exclusión social y la no discriminación, y la prevención de riesgos laborales. Los cursos realizados se implementaron tal y como se establecía en el programa, y la evaluación de resultados muestra una alta valoración de los orientadores, que los consideran un apoyo fundamental a la búsqueda de empleo, con un impacto positivo indirecto en la cualificación del mercado de trabajo.

La segunda etapa de la formación consistía en la realización de prácticas profesionales tutorizadas. Estas tenían por objetivo potenciar la adquisición de competencias profesionales y situar a los estudiantes en un contexto laboral más cercano a lo que se podrían encontrar en la realidad. En cuanto a la implementación, ha habido menos beneficiarios y meses de prácticas de los programados originalmente por el proyecto, y la temporalización en algunos casos no se planificó considerando las características de los sectores económicos. No obstante, la evaluación de resultados muestra una alta valoración de las prácticas (91% de afirmaciones positivas).

La tabla 2 muestra los datos de la relación entre la situación laboral actual y la valoración global de las prácticas. En esta se observa que los pertenecientes a la categoría de "desempleados"

son los que valoran más positivamente las prácticas. No obstante, son estos también los que reúnen las cifras más elevadas en la opción intermedia (“regular”) y en las negativas (“malo” y “muy malo”). Aunque la tendencia es en general claramente positiva dentro de este grupo, esto último muestra una mayor dispersión de las opiniones entre ellos.

TABLA 2.

RELACIÓN ENTRE LA SITUACIÓN LABORAL ACTUAL Y LA VALORACIÓN GLOBAL DE LAS PRÁCTICAS
(EN PORCENTAJE VERTICAL) (N=245)

	Muy bueno (%)	Bueno (%)	Regular (%)	Malo (%)	Muy malo (%)	Ns/Nc (%)
Con empleo fijo	11,3	13	0	0	0	0
Con empleo ocasional	26,1	28,7	25	16,7	33,3	0
Trabajando por cuenta propia	0,9	1,9	0	0	0	0
Trabajando sin contrato	3,5	8,3	8,3	0	0	0
Desempleado	51,3	44,4	50	83,3	66,7	100
Estudiando	6,1	2,8	16,7	0	0	0
Otro	0,9	0,9	0	0	0	0

Fuente: *Informe final de evaluación externa del Proyecto “Granada-Empleo”*, p. 118.

Asimismo, las personas que declaran tener empleo son las que están más de acuerdo con la afirmación: “las prácticas me han servido para encontrar trabajo”. Conviene señalar que un 29,2% de las personas que actualmente se encuentran trabajando lo están haciendo en los mismos lugares donde realizaron las prácticas de los itinerarios, lo que suscita que este grupo relacione favorablemente su situación actual con las prácticas. Entre los que declaran estar trabajando, aquellos “con empleo ocasional” presentan las cifras más elevadas sobre todo en las categorías “de acuerdo” y “muy de acuerdo” (un 43% y 37,5%, respectivamente), comparados con los que se encuentran “con empleo fijo” (un 13,9% y 35%). En las respuestas negativas, los porcentajes más altos se concentran entre los “desempeados”, con un 69,3% “en desacuerdo” y un 71% “muy en desacuerdo”.

Las acciones de orientación e inserción sociolaboral, como última medida, tienen una doble tarea, la orientación sociolaboral, donde el orientador será la persona de referencia en el proceso de inserción al evaluar las potencialidades de los futuros beneficiarios, y la tutoría individual y su seguimiento, que consisten en entrevistas en profundidad con los beneficiarios donde se definan las características de sus procesos de inserción.

En cuanto a la implementación de esta medida, se detecta un satisfactorio nivel de cumplimiento de lo previsto en el programa en referencia a las acciones de orientación e inserción, y una crítica de los orientadores a la falta metodología y materiales de apoyo propiciados por el proyecto. Uno de los fracasos más relevantes relacionados con los itinerarios de

inserción ha sido la incapacidad del “Granada-Empleo” para generar puestos de trabajo por cuenta propia y empresas autónomas. Por el contrario, uno de los logros del mismo es haber conseguido que al finalizar los itinerarios de formación 261 personas consiguieran empleo, frente a las 256 previstas. El programa logra asimismo que un 43% —tres puntos sobre lo previsto— de las personas que terminaron la formación (606) declararan haber conseguido empleo después de terminado el itinerario (índice general de ocupación).

Un 66,7% de este grupo vincula el haber encontrado empleo con la formación recibida. Un 31,8% del total de formados ha encontrado empleo en la misma acción formativa que han participado (índice de coherencia ocupacional). Un dato negativo de la inserción, sin embargo, es la inexistencia total de personas que consiguieron empleo por cuenta propia, a pesar de que fueron identificadas iniciativas de autoempleo en el marco del programa.

En cuanto a la inserción, se observa en la figura 4 que un 39,1% de los beneficiarios encuestados declaró estar actualmente trabajando con contrato en el momento de hacer el estudio, ya sea con “empleo ocasional”, “empleo fijo” o “por cuenta propia”. Este porcentaje se acerca bastante al total de inserción conseguido por el programa (40,7%). Entre estas condiciones el “empleo ocasional” alcanza el porcentaje más elevado (26,9%), que por sí solo representa un 68,8% del total de la inserción declarada. Esto muestra que la inserción se relativiza si consideramos el factor de la calidad de empleo de los beneficiarios del programa.

Si comparamos estos datos con la muestra de personas del grupo de comparación, se observa casi un 10% menos entre quienes declararon estar trabajando con contrato (29,9%). Tanto en el caso de los que terminaron la formación como en el del grupo de comparación, la categoría “empleo ocasional” reúne los porcentajes superiores (26,9% en el primer grupo y 16,7% en el segundo). En el resto de situaciones laborales, las diferencias porcentuales entre ambos grupos disminuyen. El empleo ocasional representa así el 55,9% del total de personas que declararon tener empleo con contrato en la actualidad.

En cuanto a la utilidad de los cursos de formación, un 53% declara que el itinerario le ha servido para modificar su situación laboral. De este grupo, un 61,5% se encontraba trabajando en el momento de la aplicación de la encuesta. Por otra parte, un tercio del total (31,4%) cree que el curso le ha servido para “encontrar empleo”, mientras que el 21,6% cree que ha “mejorado sus expectativas de conseguir empleo”. Solo un 3,7% de los encuestados declaran que la formación realizada “no me ha servido para nada”.

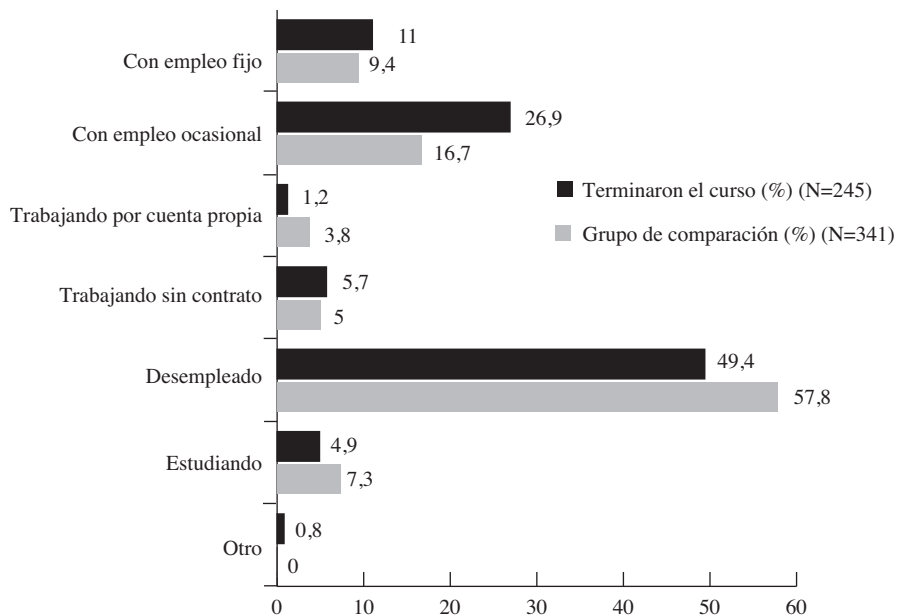
De los que declararon estar trabajando, un 68,7% manifestó que utilizaba los conocimientos aprendidos en el curso “mucho” o “bastante”, a pesar de que el 27,1% (suma de las categorías “poco” y “nada”) declara que los conocimientos del curso no le han servido para nada en su trabajo actual, y un 4,2% de modo “regular”. Así, el índice de utilización de los conocimientos aprendidos, esto es, los alumnos formados que utilizan habitualmente los conocimientos aprendidos en el curso alcanza el 10,9%.

En cuanto a la utilidad del curso para los alumnos, el 22,9% considera que ha tenido una utilidad muy alta, ya que ha conseguido empleo, utiliza los conocimientos aprendidos y declara no haber podido conseguir ese empleo sin el curso. Para el 53% de los formados el curso ha tenido una utilidad alta, ya que han conseguido un empleo, y o bien utilizan los

conocimientos en el trabajo (26,9%) o creen que la consecución de su puesto de trabajo se lo deben a la realización del curso (26,1%). Sin embargo, la formación ha tenido una utilidad media para el 15,5%, ya que a pesar de no conseguir empleo, opinan que el curso les ha servido para mejorar sus expectativas de conseguirlo. Por último, el curso ha tenido una utilidad nula para el 2,9% que no solo no ha conseguido trabajo sino que opina que tampoco le ha aportado ninguna ventaja a la hora de conseguirlo.

FIGURA 4.

COMPARACIÓN ENTRE QUIENES TERMINARON EL CURSO Y EL GRUPO DE COMPARACIÓN RESPECTO DE LA SITUACIÓN LABORAL ACTUAL (EN PORCENTAJE VERTICAL)



Fuente: Informe final de evaluación externa del Proyecto “Granada-Empleo”, p. 136.

Relacionado con el anterior índice, un 67,7% (suma de las opciones “mucho” y “bastante”) declaró que su trabajo estaba relacionado con la especialidad formativa que cursó. En la misma línea, un 29,2% declara que habría conseguido empleo de todas formas aunque no hubiera hecho el curso, al contrario que un 66,7% que sí vincula el haber encontrado empleo con la formación recibida.

Por último y en referencia al impacto de los lugares de práctica para encontrar empleo, un 29,2% del total de las personas que estaban trabajando con contrato en el momento de realizar la encuesta reconoció estar trabajando en el mismo lugar. Un 66,7% de esta fracción participó de la acción formativa de “atención sociosanitaria a personas en el domici-

lio”, seguidos muy de lejos por la especialidad “Mandos intermedios para la atención a mayores y dependientes” que alcanza un 15,2%.

Además de los análisis descriptivos se llevaron a cabo análisis estadísticos bivariados y multivariados de los grupos “terminaron la formación” y el “grupo de comparación”, que consideraban como variable dependiente la situación laboral actual (empleado o desempleado), e independientes, la motivación para realizar el curso, formación, sexo, edad, nivel de estudios y meses de desempleo. Las correlaciones bivariadas (Tau-b de Kendall y Rho de Spearman) y las pruebas realizadas (Z y regresión logística) entre los dos grupos comparados mostraron que un 96,8% de la condición de tener o no trabajo no es explicado por ninguna de las variables incluidas en el estudio.

CONSIDERACIONES FINALES

Esta evaluación ha arrojado dos grupos de conclusiones: por un lado, las relacionadas con el éxito de una metodología de evaluación participativa que ha permitido poner el énfasis en la contextualización de la política y en los actores implicados. Por otro, las consideraciones relativas a los logros de una política de inserción laboral que combina medidas tradicionales, como la formación para el empleo, con instrumentos fomentados desde la UE, como los pactos territoriales y un enfoque más participativo en el diseño de las acciones en materia de empleo.

La evaluación a la que se ha sometido al Proyecto “Granada-Empleo” ofrece un modelo participativo de los agentes políticos y técnicos que intervienen en la implementación del mismo, a partir de un diseño *ad hoc*. Tal y como se ha mostrado, este combina la medición cualitativa de objetivos y valores de los actores que participan en la implementación de la política junto con el cálculo de indicadores para la evaluación de la formación ocupacional destinada a desempleados.

La aproximación pluralista y el enfoque participativo, por tanto, impregnan todo el proceso, con un énfasis tanto en las actuaciones como en los resultados. El MEPAC se inserta, de esta manera, en el contexto político de las intervenciones a evaluar (Pawson y Tilley, 1997), y se orienta claramente al “aprendizaje”. Se asume, de hecho, la existencia de agentes con diferentes intereses, lo que lleva a la existencia de objetivos múltiples, a veces implícitos, y a resultados no esperados. Así, este modelo apunta a cómo el contexto y actores de la política influyen en la práctica de la evaluación, y cómo a su vez la evaluación repercute en el contexto político en el que se lleva a cabo (Befani *et al.*, 2007); por tanto, cada análisis requiere una aproximación específica al modelo evaluativo aplicado a un programa político (Flick *et al.*, 2003).

En definitiva, esta evaluación prima la construcción de redes de relaciones entre los actores, el fortalecimiento institucional y la comprensión de los problemas. Este modelo ha permitido descubrir un nuevo actor determinante en el contexto del proceso de implementación y de evaluación de la política, este es el agente territorial. Estos actores han cumplido

tres funciones distintas: de información en la diagnosis de las necesidades de los distintos territorios, de unión entre el nivel comarcal y provincial, y de promoción e impulso del Proyecto y elemento clave para su continuidad. Desde el PGE, esta figura ha alcanzado cierta institucionalización, y se ha convertido en parte de la estructura operativa de las políticas de inserción sociolaboral desarrolladas por la Diputación Provincial de Granada.

Esta investigación aporta una nueva perspectiva a los estudios sobre las políticas de inserción sociolaboral, centrados tradicionalmente en su diseño y componentes (Ruesga, 2002; Standing, 2002), y en los indicadores de evaluación en función de los modelos de Estado de bienestar que los desarrollan (Schmid *et al.*, 1996). Esta evaluación pone en primer plano el estudio del impacto de los actores participantes en las políticas como variables determinantes de su puesta en marcha, efectividad y eficiencia.

El segundo conjunto de conclusiones se refieren a la efectividad de los principales elementos de la política: los pactos territoriales y los itinerarios de inserción sociolaboral. Desde un enfoque *bottom-up*, los pactos territoriales alcanzados en la provincia de Granada se han descubierto como un elemento de compromiso político-técnico imprescindible en la formulación de políticas activas de empleo. Su carácter técnico conlleva una racionalización territorial y temática de las acciones a desarrollar, atendiendo a las necesidades del territorio y de colectivos específicos, mejorando los modelos de intervención y facilitando el intercambio de experiencias y buenas prácticas —a través de su seguimiento y evaluación—. Su componente político implica una concertación de sus apoyos y la fijación de objetivos —a corto y largo plazo—, estrategias y recursos en materia de empleo.

Por su lado, la evaluación de implementación y de resultados de los itinerarios de formación muestra un considerable nivel de inserción laboral de los desempleados tras la realización de los cursos, así como una alta valoración de su utilidad. El PGE ha incluido entre sus medidas uno de los ámbitos de intervención tradicionales y más utilizados en las políticas activas de empleo. La efectividad de la formación ha sido ampliamente debatida. La experiencia aquí evaluada responde a las claves señaladas como exitosas por trabajos previos (Fay, 1996; Fina, 2000; Alujas, 2003). Los logros del grupo de medidas dedicadas a la inserción laboral responden a algunas de las características en su diseño e implementación: en primer lugar, son medidas contextualizadas, que responden a las necesidades del territorio y de los colectivos a los que se dirige, cuya identificación como grupos prioritarios debe ser lo más temprana posible. En segundo lugar, son acciones descentralizadas, que implican la participación tanto de los actores político-técnicos como de los sociales y empresariales en la planificación, su gestión y evaluación de las mismas. En tercer lugar, responden a un perfil específico y a las necesidades de los colectivos a los que se dirige; entre ellos, cobran especial relevancia el caso de las mujeres y de los jóvenes, particularmente si se combina con prácticas tutorizadas en empresas.

No obstante, y a pesar del índice de ocupación resultante de la política y de la percepción de utilidad de los que han encontrado empleo, los análisis estadísticos de regresión logística aplicados señalan que la condición de tener o no tener trabajo no es explicado por ninguna de las variables incluidas en el estudio. Sin duda, esta discrepancia entre la inserción

y percepción del grupo-objetivo y los análisis estadísticos abren la puerta al debate sobre otras variables — vinculadas al capital social— que completen este análisis sobre las políticas de inserción sociolaboral.

Referencias

- Alemán, Carmen y Jorge Garcés (coord.). 1998. *Política social*. Madrid: McGraw-Hill.
- Alujas, Joan A. 2003. *Políticas activas de mercado de trabajo en España. Situación en el contexto europeo*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- Befani, Barbara, Simone Ledermann y Fritz Sager. 2007. “Realistic Evaluation and QCA. Conceptual Parallels and an Empirical Application”, *Evaluation*, 13 (2): 171-192.
- Fay, Robert G. 1996. “Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: Evidence from Programme Evaluations in OECD Countries”, *Labour market and social policy occasional papers*, 18. París: OCDE.
- Fina, Lluís. 2000. *Mercado de trabajo y políticas de empleo*. Madrid: Consejo Económico Social.
- Flick, Uwe, Ernst von Kardorff e Inés Steinke. 2003. “Was ist qualitative Forschung? Einleitung und Überblick”, en Uwe Flicky Ernst von Kardorff e Inés Steinke (eds.), *Qualitative Forschung: Ein Handbuch*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, 13-29.
- Gautié, Jerome *et al.* 1994. *Les subventions a l'emploi*. Paris: La Documentation Française.
- Gómez Sierra, Miguel. 2004. *Evaluación de los servicios sociales*. Madrid: Gedisa.
- Guba, Egon G. y Yvonna S. Lincoln. 1989. *Fourth generation evaluation*. Londres: Sage.
- McDonald, Rod y Emery Roe. 1991. “Evaluación de los Departamentos”, en Mario de Miguel *et al.*, *La evaluación de las instituciones universitarias*. Madrid: Consejo de Universidades.
- Míiguelez, Faustino y Carlos Prieto (eds.). 1991. *Las relaciones laborales en España*. Madrid: Siglo XXI.
- Monnier, Eric. 1997. *Evaluación de la acción de los poderes públicos*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Pawson, Ray y Nick Tilley. 1997. *Realistic Evaluation*. Londres: Sage.
- Pérez, Margarita y Francisco J Alarcón. 2013. “La evaluación de las políticas de empleo: necesidad, estrategias y metodologías de la formación profesional”, en Santiago Delgado y Nieves Ortega (eds.), *Políticas Activas de Empleo. Una mirada desde Andalucía*. Granada: Comares.
- Pérez, Margarita, Antonio Trinidad y Nieves Ortega. 2013. “Los agentes territoriales como figura dinamizadora del proceso de la política de inserción laboral: la experiencia evaluativa del “Granada-Emplo”, *Revista de Ciencias Sociales*, XIX(1): 22-34.
- Ramos, Francisco. 2004. “Capítulo XIV. Políticas de empleo”, en C. Ruiz Viñals (coord.), *Políticas sociolaborales. Un enfoque pluridisciplinar*. Barcelona: Editorial UOC.

- Rodríguez-Oreggia, Eduardo y Lautaro Silva Iburguren. 2009. “Construcción de un índice de condiciones laborales por estados para México”, *Gestión y Política Pública*, XVIII(1): 149-178.
- Ruesga, Santos M. (dir.) 2002. *Economía del trabajo y política laboral*. Madrid, Pirámide.
- Ruiz, Carmen. 2004. “Capítulo III. La política sociolaboral”, en C. Ruiz Viñals (coord.), *Políticas sociolaborales. Un enfoque pluridisciplinar*. Barcelona: Editorial UOC.
- Schmid, Günther, Jaqueline O’Reilly y Klaus Schöman (ed.). 1996. *International handbook of labour market policy & evaluation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Scriven, Michael S. 1983. “Evaluation ideologies”, en George F. Madaus, Michael Scriven y Daniel L. Stufflebeam (eds.), *Evaluation Models*. Boston: Kluwer-Nijhoff.
- Shaw, Ian y Roc Filella. 2003. *La evaluación cualitativa: introducción a los métodos cualitativos*. Barcelona: Paidós.
- Stake, Robert E. 1975. *Evaluating the arts in education*. Columbus: Merrill.
- Standing, Guy. 2002. *Beyond the new paternalism. Basic security as equality*. Londres: Verso.
- Subirats, Joan. 2006. “Algunos puntos sobre evaluación de políticas públicas con especial referencia al caso de las políticas sociales”. *E-valoración*, 2.
- Suchman, Edgar A. 1970. “Action for what? A critique of evaluative research”, en Richard O’Toole (ed.), *The Organization, management and tactics of social research*. Cambridge: Schenkman.
- Toharia, Luis y otros. 1998. *El mercado de trabajo en España*. Madrid: MacGraw-Hill.
- Trinidad, Antonio y Margarita Pérez. 1998. “Evaluación de programas de intervención social”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 10: 113-140.
- 2010. *Análisis y evaluación de políticas sociales*. Madrid: Tecnos.
- Tyler, Ralph W. 1966. “Assessing the progress of education”, *Science Education*, 3: 239-242.
- Viñas, Verónica. 2002. “Descripción y análisis de la teoría sobre seguimiento y evaluación aplicable a las actuaciones cofinanciadas por fondos europeos”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 25: 3-22.

Presentado para evaluación: 15 de julio de 2013

Aceptado para su publicación: 5 de noviembre de 2013

MARGARITA PÉREZ SÁNCHEZ, Universidad de Granada
mperezs@ugr.es

Profesora titular en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad de Granada. Ha cursado estudios de Técnicas de Investigación y Estadística en la Universidad de Essex (Reino Unido) y ha sido profesora visitante en la Universidad de Edimburgo (Reino Unido), el Trinity College (Irlanda) y la Universidad de Notre Dame

(EE UU). Entre sus recientes publicaciones destaca *Análisis y evaluación de políticas sociales* (Madrid: Tecnos, 2010).

ANTONIO TRINIDAD REQUENA, Universidad de Granada

atrinida@ugr.es

Catedrático de Sociología de la Universidad de Granada y director del Grupo de Investigación “Problemas Sociales en Andalucía”. Entre sus últimas publicaciones se encuentran los libros *Servicios sociales: planificación y evaluación* y *Administración pública y Estado de bienestar*. Entre sus últimos proyectos de I+D destaca “Relocalización industrial e inmigración: el papel de la industria exportadora en los países de origen (Marruecos y México)”.

NIEVES ORTEGA PÉREZ, Universidad de Granada

ortega@ugr.es

Doctora en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad de Granada. Ha impartido clases en las Universidades de Granada y de Jaén, como profesora del Área de Ciencia Política y de la Administración. Ha sido profesora visitante en las universidades de San Diego California, de Sussex en el Reino Unido y la Université de Paris 7 (Francia). Entre sus últimos trabajos destaca su obra editada *Las políticas activas de empleo. Una mirada desde Andalucía* (Comares, 2013).

Representación política y democracia. Aportaciones desde la Teoría de la Representación en los últimos diez años

*Political representation and democracy. Contributions
from the Theory of Representation in the last ten years*

Pedro Abellán Artacho

Universidad Complutense de Madrid
p.abellan@ucm.es

Resumen

En esta nota de investigación se presenta cómo ha sido conceptualizada la relación entre democracia y representación por un grupo de autores que han destacado por sus aportaciones a la Teoría de la Representación Política en los últimos diez años. De esta forma se descubre un doble movimiento hacia el ensanchamiento del concepto de representación. Por un lado, se afirma que la democracia, incluso en sus versiones más participativas, deliberativas o incluso directas requiere de la representación política sin que ello suponga una necesaria pérdida de democraticidad. Por otro, se le resta al concepto las exigencias normativas consideradas intrínsecas hasta ahora por la mayoría de autores para acomodar situaciones tanto democráticas como no democráticas. Por último, exploraré las condiciones que estos autores consideran necesarias para poder hablar de representación democrática.

Palabras clave: representación política; democracia; Teoría Política; conceptos políticos; participación.

Abstract

This investigation note aims to present the relationship between democracy and representation according to the accounts of a group of authors who have become renown along the last ten years for their contributions to the Theory of Political Representation. A double movement of enlargement of the concept of representation can be observed: on the one hand, democracy is said to always require representation, even in its participatory/deliberative/direct versions, without any loss of democraticity in that respect. On the other, the normative elements considered intrinsic to the concept until now by most authors are left aside in order to accommodate both non-democratic and democratic situations. To conclude, I explore the conditions these authors consider necessary to achieve democratic representation.

Keywords: political representation; democracy; Political Theory; political concepts; participation.

En 2003, hace ahora diez años, Jane Mansbridge publicaba en *The American Political Science Review* su artículo “Rethinking Representation” (repensar la representación). Se expresaba así la necesidad de replantearse el concepto central de nuestras democracias, no en vano adjetivadas como “representativas”. Desde mediados de los noventa, la sensación de crisis de representación política había ido acompañada en la academia de una crítica a la insuficiencia del concepto en variados ámbitos, especialmente fuera de lo electoral y lo nacional (Schaap *et al.*, 2012: 119). Aunque marcar divisiones temporales pueda resultar artificioso, Saward reconocía en 2008 que hacía más o menos cinco años que se venían cuestionando “una serie de premisas básicas y bien establecidas” gracias a una “renovada atención crítica” al concepto (Saward, 2008: 1000)¹. Desde entonces, además, han surgido algunos comentarios críticos y debates que recojo y que han venido a clarificar y matizar aquellas posiciones.

La intención de esta nota es acercar al lector a la más reciente evolución de las reflexiones conceptuales en torno a la representación política con la excusa de la relación entre representación y democracia. Será dicha relación —para mi suerte central en el debate, y una línea de investigación de futuro (Dovi, 2011)— la que sirva de hilo conductor a través de tres preguntas: ¿necesita la democracia a la representación?; ¿es la representación siempre democrática?; y, por último, ¿qué condiciones permiten hablar de representación democrática?

La selección de referencias no podía ser infinita. Recojo principalmente literatura en inglés de un grupo de autores que han logrado publicar en revistas de alto impacto y en editoriales reconocidas y que se citan mutuamente de forma reiterada, constituyendo así un nodo académico informal que está siendo ciertamente fructífero y que cuenta con el reconocimiento institucionalizado. En concreto, los principales nombres propios en torno a los que trabajaré serán los de M. Saward, N. Urbinati, A. Rehfeld y J. Mansbridge, que aparecen junto a otros como H. Pitkin, S. Dovi, L. Disch, F.R. Ankersmit, M. Warren o D. Castiglioni. Se notarán también menciones al trabajo de E. García Guitián, especialista a través de quien he llegado a estos autores y cuyas reflexiones son de referencia en el contexto español.

En contraste con la opinión de Disch, que considera a Saward como “el primer teórico en 50 años que ha logrado innovaciones conceptuales en el análisis normativo de la política representativa” (Schaap *et al.*, 2012: 118), intentaré mostrar —en consonancia con Castiglioni— que el proceso ha sido más colaborativo de lo que esta autora sugiere (*ídem*)². Sin embargo, por cuestión de espacio y de enfoque, solo podré apuntar las líneas que unen a estas recientes aportaciones con otras anteriores a 2003, si bien su desarrollo bien merecería otra nota de investigación.

-
1. Las traducciones del inglés de todas las citas son mías, solo especificando el original cuando la traducción resulte especialmente complicada.
 2. De hecho, el propio Saward en su libro *The Representative Claim* (2010) dedica gran espacio —principalmente en el capítulo segundo— a sus numerosas deudas intelectuales con otros autores.

¿NECESITA LA DEMOCRACIA A LA REPRESENTACIÓN?

La disputa sobre la compatibilidad entre democracia y representación es de largo recorrido y bien conocida. Baste como ejemplo que Sartori (1999) considerase que la representación necesitaba de “defensa” frente a las posiciones “directistas”, afirmando la necesidad de la representación para nuestras democracias no solo por los grandes números de nuestras sociedades y su complejidad, sino también por la ignorancia de sus ciudadanos. Este enfrentamiento se reflejó en la división de la investigación entre aquellos teóricos que trabajaban sobre la “noción estándar de representación” y quienes investigaban sobre formas directas de democracia, sobre participación y sobre inclusión (Urbinati y Warren, 2008: 391; Mansbridge, 2011: 628-629).

La expresión “noción estándar de representación” viene a dejar claro que se está apelando a otra muy diferente y, como es común en estas reacciones, resulta difícil no acabar caricaturizando al contrario. Para ello, basta con tener en cuenta a unos u otros académicos³. Quizá podríamos tomar a Sartori (1999) como ejemplo paradigmático de la noción estándar: en su opinión, la representación es la transmisión del poder de decidir qué políticas realizar (sustitución) mediante la elección de gobernantes bajo las condiciones de cierta receptividad, rendición de cuentas y posibilidad de destitución (que aseguren que se gobierna en interés del representado, pero excluyendo los mandatos y la revocabilidad inmediata). Se trataría, por tanto, de una relación de mandante-agente, entre individuos humanos, en general resultado de un proceso electoral, sobre base territorial y principalmente en el ámbito del estado en sus diferentes niveles.

Sin duda, “la representación sigue constituyendo el núcleo duro del modelo de democracia contemporáneo” (García Guitián, 2005: 110). De lo que se han preocupado algunos autores, sin embargo, es de huir de la relación trágica por la que la representación nos permite la democracia a cambio de mermar su propia democraticidad. El mismo año en que Manin (1997) afirmaba en este sentido la naturaleza intrínsecamente dual —aristocrática y democrática— de la representación y la elección, Plotke por su parte publicaba *Representation is Democracy*. En dicho artículo, criticaba la estrecha noción de representación extendida durante la guerra fría y reivindicaba célebremente que “lo contrario de representación no es participación. Lo contrario de representación es exclusión” (Plotke, 1997: 19).

Siguiendo la estela de este autor y de otros como Mansbridge o Young, Nadia Urbinati ha realizado una fuerte defensa de la democracia representativa *per se*, como un modelo de democracia deseable (en lugar de como “segunda opción”, como sustituto imperfecto de la democracia directa o, simplemente, como un oxímoron) (Urbinati, 2004: 56). El

3. Por ejemplo, difícilmente una obra tan compleja como la de Pitkin (1972) puede despacharse bajo un concepto como este, e intentar abarcarla debería implicar renunciar a criticar su “simplicidad” o su limitación a lo electoral, como bien dicen Castiglione y Warren (2006: 1). La tentación es construir un hombre de paja, en la línea de lo que criticaba Pateman (1970) a Schumpeter. Las teorías posestructuralistas sobre la identidad podrían ayudar a un ejercicio de meta-reflexión sobre esta forma de construir al otro en teoría política.

reajuste, empero, se logra modificando los términos en los que planteamos tanto democracia como representación, para lo que recurre al método genealógico.

Urbinati (2004: 54) muestra que si Montesquieu unió la idea de democracia con la de soberanía (pueblo soberano = democracia), Rousseau se habría encargado de separar representación de soberanía. Hablamos, sin embargo, de una noción de soberanía muy particular, basada en la voluntad, en la presencia inmediata. Una vez aceptamos la equivalencia entre soberanía y voluntad y reconocemos que ciertamente la voluntad no es representable, nos encontramos de lleno en el callejón: lo más a lo que podríamos aspirar sin perder la libertad sería a tener delegados, mandatarios; y estos, al no contar con independencia de juicio, no merecerían el nombre de representantes (Urbinati, 2005: 201-202; 2008: 128).

Basándose en la crítica de Condorcet a Rousseau, esta autora recupera una noción de soberanía compleja que incorpora el juicio, política en lugar de jurídica (Urbinati, 2005: 209; 2008: 132). Condorcet además habría propuesto un diseño institucional coherente con su teoría, y que significaría una tercera vía entre la democracia presentista rousseauiana y la representación elitista a la Sieyès. En él, regulaba una autoridad “desde abajo”, puramente democrática, centrada en un legislativo que estaba repartido en múltiples actores, espacios y tiempos (Urbinati, 2004: 59). La desconfianza en la voluntad es evidente en el diseño: la constitución podía reformarse mediante el “derecho directo” de cada ciudadano, pero también por el “derecho rutinario”, que obligaba a una revisión general cada veinte años que evitase el decaimiento de la voluntad de participar: la apatía ciudadana (ibídem: 61).

El pensador francés distinguía útilmente entre soberanía como guía constitutiva para el poder político/legislativo y como límite sobre el mismo; entre “soberanía delegada” (a la asamblea para la aprobación de legislación) y “soberanía de vigilancia” (basada en la capacidad de revocación de leyes que los ciudadanos conservarían mediante un sistema de asambleas primarias donde además podrían ejercer el derecho a “juicio público”) (ibídem: 60, 64).

Una noción de soberanía como la que anima este diseño, dispersa en multitud de espacios para la deliberación (ibídem: 64), permitiría entender la representación como una forma de participación, más allá de los procesos electorales; como un “proceso circular [...] entre instituciones estatales y prácticas sociales” (Urbinati, 2008: 223). La característica más propia de la representación, la mediación, destaca “la dimensión temporal de la política”, un elemento fundamental para la democracia, ya que la postergación permite la deliberación (Urbinati, 2004: 64).

La representación también serviría a la democracia al fomentar la separación entre sociedad civil y gobierno (entre los candidatos y su grupo social), poniendo en primer plano las ideas, despersonalizadas, y llevando así a los ciudadanos a “transcender la inmediatez de su experiencia e intereses”. Precisamente por ello, la representación nunca podría ser una descripción de la sociedad, pues tiene una “tendencia a transcender el ‘aquí’ y ‘ahora’ y a proyectar en su lugar una perspectiva del ‘sería’ o ‘debería ser’”, hacia el futuro, abriendo así espacio a la dimensión ideológica de la política (Urbinati, 2000: 760; 2006: 20).

Saward, por su parte, realiza un importante trabajo con algunos resultados similares, aunque su método le permite llegar aún más lejos. Él también nos promete poder romper con la rígida distinción entre democracia directa y democracia representativa (Saward, 2008: 1004), pero para ello prefiere dejar a un lado las instituciones en las que la representación se ha manifestado y la historia del concepto para preguntarse directamente qué es y cuál es su dinámica, retrasando además todo lo posible el juicio normativo (Saward, 2006: 298-299). En su opinión, la representación debe entenderse como la realización⁴ de una “precaria y curiosa” *reclamación*⁵ de la existencia de “una relación dinámica” (Saward, 2006: 298; Schaap *et al.*, 2012)⁶. Una reclamación en la que toman parte:

- un “hacedor”, que enuncia la reclamación de una u otra forma, más o menos explícita, con mayor o menos habilidad, etc.;
- un sujeto, del que se dice que es el “representante”;
- un objeto, el representado tal y como se le construye en la reclamación;
- un referente, la materialidad del representado⁷;
- una audiencia, a la que se ofrece la reclamación representativa y que puede aceptarla, ignorarla o rechazarla.

La separación de estos elementos permite imaginar multitud de combinaciones, incluyendo las reclamaciones de representación sobre objetos como la naturaleza y las generaciones futuras (Eckersey, Dobson y Goodin), los no nacionales (Held), los grupos —y la importancia de su presencia frente a las ideas— (Phillips, Young). También incorpora la posibilidad de ser representado por un diputado de otra circunscripción (Mansbridge, 2003). Sin embargo, lo fundamental es que permite cuestionar la centralidad de las formas de representación electorales; principalmente, legislativas⁸ (Saward, 2006: 297-298).

Las formas no electorales además vendrían a suplir las deficiencias inherentes a las electorales, que si bien tienen “una capacidad distintiva para representarnos”, también la tiene para “mal representarnos” (Saward, 2009: 6). La representación no electoral no tiene que fingir generalidad, puede ser más receptiva, dinámica y flexible, incluso puntual, puede funcionar atravesando las fronteras territoriales y no tiene por qué ser explicitada (ibídem: 6, 8). En este sentido, Saward y Urbinati se acercan: para esta última, cuando se

4. *Performance*, en sentido entre austriano y teatral.

5. Aunque ninguna traducción es completamente satisfactoria, he optado por “reclamación” para traducir *claim*, en lugar de afirmación, alegato o demanda.

6. M. Saward confiesa que su noción de representación como “*claim*” viene de Louis Marin, fallecido en 1992, y cuyos trabajos varios sobre la materia se publicaron en inglés en 2001 bajo el título *On Representation*. También la idea de separar al “hacedor” de la representación del sujeto representante es suya (Saward, 2010: 47-48), y la de que sujeto y objeto son configurados en la relación (Saward, 2006: 305). Incluso Hanna Pitkin (1972: 240) en su obra de referencia hablaba de instituciones o personas “*claiming to represent*”.

7. Véase el intercambio crítico entre Disch, Thompson y Saward sobre lo controvertido de esta noción de referente y la necesidad de considerar que esa materialidad no puede ser entendida fuera del discurso. En Schaap *et al.* (2012).

8. Nótese, como hace Saward, que la definición básica de Pitkin (1972) —actuar sustantivamente por otros— no requiere en principio elección. También Mansbridge (2003; 2004: 13), entre otros, había emprendido ya esta senda.

rompe la cadena de representación formal, los ciudadanos pueden decidir generar formas de “autorrepresentación” extraparlamentarias (Urbinati, 2006: 27).

La representación sería un fenómeno ubicuo en política⁹, y como resultado también presente en las democracias directas (Saward, 2006: 316-317). Aun reconociendo que es distinto decidir las políticas en una asamblea de todos que en la asamblea de unos pocos elegidos por todos, siempre habrá grupos de presión y líderes de minorías (o incluso partidos) que digan representar; en un referéndum, típica herramienta de democracia directa, aparecerán quienes se reclamen (o sean reclamados) como representantes de una u otra postura, que representen el problema de una u otra forma o que ofrezcan imágenes de los propios electores. Y a su vez, los medios de comunicación ofrecerán representaciones de todos estos actores y discursos (Saward, 2008: 1005).

Aunque en algunas ocasiones Saward (2010: 162) parece basar la disolución entre directa/representativa en la perenne necesidad de institucionalización indirecta —lo que puede incluir los jurados populares o los consejos deliberativos extraídos por sorteo—, en otras recoge una versión más radicalizada de esta idea, considerando la iniciativa legislativa o el referéndum como formas de “autorrepresentación”, como decía Urbinati. En extremo, uno podría reclamarse a sí mismo como el único representante legítimo de algunos de sus propios intereses (2008: 1005-1007; 2009: 14-15).

Esto le acerca a la noción de representación como “personación” de Hobbes, algo de lo que se muestra consciente en el último artículo que de él incorporo (Saward, 2012: 127). No queda claro, sin embargo, si llega a notar que, radicalizando su propio argumento, cualquier votación se convierte en un acto de representación, en el que una complejidad de opiniones queda representada en un “sí” o “no”. Como decía Pitkin (1972: 24), “Hobbes está sugiriendo que todo acto es un acto de representación, si no de alguien más, sí de uno mismo”. Mansbridge (2011: 628) y Rehfeld (2009: 228) quedan, sin embargo, lejos de esta idea de la persona como representación de sí misma¹⁰.

Saward (2006: 302-303) adopta una fructífera perspectiva constructivista al afirmar que los elementos de la reclamación son construidos en el proceso de representación, con especial mención al sujeto y al objeto: a la construcción del representante como apto, capaz o adecuado para un representado también construido¹¹. De esta forma, las reclamaciones representativas adquieren un carácter creativo, estético¹². Su naturaleza resulta por

9. Considérese que Arendt no podría estar en desacuerdo; para ella, “[p]olitical thought is representative”, como recuerda d’Entreves (2008).

10. La idea de la persona como representación, sumado a los intentos de encontrar divisiones conflictivas dentro del individuo como hace Ankersmit (2002; 2007) abre la posibilidad a la democratización de esta relación, la “democratización del ciudadano”; una línea de investigación que en España cultiva el grupo de investigación en torno a J. Roiz.

11. Urbinati (2005: 200) ya nos había dicho en 2005 siguiendo a Young que no hay electorado antes del proceso de representación, en el que se crea como unidad política. Rehfeld (2005) por su parte dedicó todo un libro a insistir en la idea de la arbitrariedad de tomar los distritos —*constituencies*— territoriales como base de nuestros sistemas.

12. Saward sigue entre otros a Ankersmit (2002).

ello ciertamente precaria: debido a su parcialidad (se representa de una forma y no de otras que podrían ser plausibles, pues el referente no es alcanzable), el proceso siempre está abierto a contrarreclamaciones (Saward, 2010: 73-79). La cultura que tenga la audiencia se muestra entonces como factor clave, pues se tendrá que sintonizar con ella para lograr la aceptación (ibídem: 75).

¿ES LA REPRESENTACIÓN SIEMPRE DEMOCRÁTICA?

Sabemos que “la idea de representación política no es exclusiva del Estado democrático” (García Guitián, 2009: 21). Sin embargo, no siempre se han dejado traslucir las consecuencias de esta idea. Es por ello que el artículo que Hanna Pitkin publicó en 2004 sobre representación y democracia difícilmente deja indiferente. En él, lamentaba haber tomado la relación entre democracia y representación como “no problemática” en su libro de 1967 (Pitkin, 2004: 336); ahora, por el contrario, reafirmaba no solo que cuando emergió la representación en la modernidad temprana “no tenía nada que ver con la democracia”, sino también que en el presente “el gobierno representativo se ha convertido en una nueva forma de oligarquía en la que la gente común está excluida de la vida pública”; “el resultado predominante ha sido que la representación ha suplantado a la democracia en lugar de servirla” (ibídem: 335-340).

La posibilidad de una representación sin democracia también es contemplada por Urbinati (2005: 194), pese a considerar como hemos visto que la representación puede jugar un papel fundamental en el proceso democratizador de nuestros sistemas. Resulta interesante para responder a nuestra pregunta la noción de “despotismo indirecto” o “despotismo del cuerpo legislativo” concebida por Condorcet. Dicho despotismo sería el resultado de la ruptura del proceso circular con el que Urbinati caracteriza la representación, lo que lleva a una situación en la que no se es “verdaderamente representado”. Al no haber violación de las normas constitucionales, Condorcet no justificaría la revuelta violenta, aunque reconocía que estaríamos ante un tipo de “arbitrariedad tiránica” (Urbinati, 2005: 198). Cabría, sin embargo, preguntarse qué sentido tiene seguir hablando de representación (aunque sea de “falsa representación”) cuando esta deja de funcionar como se supone que debe. Quizá Urbinati podría aceptar una formulación como la propuesta por Dovi (2007: 9), quien compara la representación con un cuchillo que sigue siendo un cuchillo aunque no esté afilado; aunque haya dejado de cumplir su función.

El trabajo de Saward, por su parte, abre claramente la posibilidad de una representación no democrática. Así queda patente al afirmar que las reclamaciones de representación pueden tener “efectos silenciadores”, por ejemplo cuando se incluye en la descripción de los representados la necesidad de que estos no estén en la arena política (Saward, 2006: 304). Sin embargo, por el deseo de retrasar las consideraciones normativas, en su primer artículo de 2006 la idea no aparece de forma clara y explícita, como sí lo hace posteriormente (por ejemplo, Saward, 2008: 1000). En cualquier caso, incluso en su libro de 2010 la audiencia

y el objeto representado parecen por momentos destinados a coincidir —al menos parcialmente— (Saward, 2010: 50) cuando, sin embargo, más tarde en la misma obra sí reconoce que pueden plantearse demandas de representación que no tengan ninguna intención de recibir opiniones de los representados, a quienes ni se les dirige la reclamación como audiencia, ni se les informa de la misma (2010: 150); un elemento clave para evaluar la democracia de la relación.

La falta de desarrollo inicial de estas insinuaciones pone en valor el artículo de A. Rehfeld, de 2006. En él, criticaba abiertamente que los trabajos contemporáneos sobre representación “expli[quen] por qué uno es o no puede ser un representante en referencia a normas democráticas” como la elección en comicios justos, la rendición de cuentas, la autorización o actuar por los intereses de otro” (Rehfeld, 2006: 2). En su opinión, la representación tiene un sentido descriptivo fuerte, “describe hechos”, al margen de que nos parezcan legítimos o no (ibídem: 2-3). Por ello, aboga por una “Teoría General de la Representación Política”, en la que esta ocurre “siempre que una audiencia particular reconozca un caso que se conforma a sus reglas de reconocimiento, sean estas normas justas o injustas [...] legítimas o ilegítimas” (ibídem: 4).

De esta forma podemos explicar por qué alguien puede considerar ilegítimo a un representante y, aun así, considerarlo representante (suyo o de otros) (ibídem: 16). Las reglas de reconocimiento de una audiencia nos permiten por otro lado evaluar si ha habido errores al reconocer (o al no reconocer) a un representante como tal (ibídem: 11). Por último, y en relación con el silencio inicial de Saward: en un juego de mesa yo puedo “representar” al Estado de Chicago, o en el teatro a Hamlet, sin que ninguno de ellos tenga noticia de mi reclamación (ibídem: 10).

Para Rehfeld (2006: 2) existe representación cuando “una audiencia relevante acepta al representante como tal”. Siempre que se representa, se haría para realizar alguna función, y esta función —y no nuestros juicios de valor— es la que determina cuál es la audiencia relevante: en el caso de que uno quisiera pronunciarse sobre leyes en el parlamento, el parlamento sería dicha audiencia, ya que sin reconocimiento de la cámara mi voto no sería tenido en cuenta (ibídem: 5, 8). Además, la mejor o peor realización de la función nos permitirá saber si estamos ante un buen o mal representante.

La formulación de Rehfeld carece del dinamismo que ofrece Saward, al tomar la representación como un “estado de las cosas” reconocible en lugar de como un “proceso” abierto a la disputa (Saward, 2010: 26-27); sirvan como muestra de la mayor profundidad constructivista y discursiva del segundo la ausencia en el primero de las figuras del “hacedor” y del “referente”. A cambio, Rehfeld trabaja con mayor parsimonia y sistematicidad, y quizá pueda incorporar estos otros elementos en el libro que estaría preparando¹³. Si continúa afirmando que la audiencia relevante es aquella que tiene poder para permitir o bloquear la realización de la función, para lograrlo tan solo tendría

13. De acuerdo con su página web en la Washington University in St. Louis (2013), habría comprometido con Cambridge un libro con el título *A General Theory of Political Representation*.

que reconocer la pluralidad de audiencias con poder, así como el poder de la persuasión sobre las reglas de reconocimiento.

¿QUÉ CONDICIONES PERMITEN HABLAR DE REPRESENTACIÓN DEMOCRÁTICA?

Después de la tesis de que la representación no necesariamente trae consigo la democracia, hay que preguntarse por los requisitos que deberían cumplirse para que la coincidencia se diese. Esta pregunta, una vez ampliado el concepto como he mostrado, no solo es distinta de la pregunta sobre qué hace a un buen gobernante (García Guitián, 2009: 43), sino también de aquella sobre los elementos que caracterizan al representante. Así, estamos en busca de “un significado más preciso”, pero inscrito “en un debate más amplio que tiene que ver con la democracia que queremos y que puede ser” (García Guitián, 2007: 249, 272). La tarea no es fácil, pues democracia es un concepto con “muchos estratos de significados superpuestos en su historia que no por ello dejan de estar presentes en la discusión actual” (Abellán, 2011: 296). Además, no siendo este el foco principal de estos autores, tendremos que sacar conclusiones que solo pueden ser parciales.

Por ejemplo, pese al oscuro escenario que presenta Pitkin, este no sería inevitable: “la representación hace posible la democracia a gran escala”, pero siempre que se base en una política local participativa. Una opción que quedaría hoy dificultada por tres razones: la dimensión supralocal de las decisiones importantes, el poder de la riqueza acumulada y la tendencia a la pasividad y a las realidades virtuales en la era de los medios electrónicos (Pitkin, 2004: 335).

En la misma dirección participativa apuntan las conclusiones que Urbinati deriva de Condorcet. Como hemos visto ya, para esta autora la representación implica también un poder negativo, de vigilancia, opinión y juicio, en manos de los ciudadanos; algo que Condorcet pretende institucionalizar. Con ello, apuntaba a la necesidad de proveer de medios legales mediante los que “la voz de la opinión pública pudiera influir a los representantes”, buscando evitar la posibilidad de un despotismo indirecto como el descrito más arriba. Un despotismo para que una representación sin más control ciudadano que las elecciones tendría pocas respuestas si un candidato no tiene intenciones de repetir candidatura (Urbinati, 2008: 220).

El problema, sin embargo, sería realizar este propósito sin eliminar la representación en sí —es decir, el libre juicio de los representantes—. Lo que Condorcet propone para ello es actuar sobre los actos (las leyes aprobadas) de forma negativa en lugar de hacerlo positivamente con el mandato imperativo —con efecto directo sobre la voluntad—, obligando a la vez a guardar los tiempos que permitan la deliberación (Urbinati, 2008: 217-221). En su modelo, cualquier ciudadano podía proponer en su pequeña asamblea la revocación de una ley y, con los suficientes apoyos, difundir el debate sobre dicha propuesta de revocación hasta un punto en el que, de persistir el desacuerdo entre la asamblea

nacional y los ciudadanos, puede llegarse a la disolución de la cámara y a la prohibición de que los diputados nacionales contrarios a la voluntad general participen en los siguientes comicios (2006: 215-216). El juicio de los representantes permanece, aunque, eso sí, influido indirectamente y con una autorización revocable en caso de romperse la simpatía de opinión.

Aun siendo de gran importancia la autorización, Urbinati reivindica lo deliberativo de tal forma —alejada del racionalismo que a veces esta escuela adopta— que su discurso la lleva inevitablemente a hablar de las condiciones del juicio democrático: debe ser abierto y sometido al principio de igualdad política (2005: 200, 214-215). La autora también argumenta a favor de la función “ideológica” de la idea de soberanía popular en la democracia representativa, como un principio regulador del juicio “en relación con el que los ciudadanos demócratas juzgan a sus representantes y sus políticas, critican las asimetrías de poder existentes” y se organizan para efectuar sus demandas (2008: 120). Siguiendo a Kant, Urbinati afirma que la presunción de pertenecer a la misma comunidad y la idea de un bien general guía al juicio y hace que las instituciones sean vistas como legítimas, pese a las discordancias de voluntad sobre leyes concretas (2008: 124-137). Esta ficción (no por falsa, sino por convenida) sería el “motor central para democratizar la representación” (2008: 223).

Aunque el trabajo de Mansbridge está centrado en las formas legítimas de representación, aún cerca de la versión estándar (2003: 515; Rehfeld, 2011: 639), en su ya mencionado artículo de 2003 dio impulso la separación criticando el énfasis puesto en la rendición de cuentas electoral, impulsando la apertura del concepto. Entonces, Mansbridge (2003: 515) distinguía cuatro modelos normativos de acuerdo a los que se podría producir la representación legítima:

- representación en base a promesas: la clásica electoral prospectiva en la que los electores castigan por el incumplimiento de las mismas;
- la anticipatoria: en la que los representantes quieren agradar al futuro votante, anticipando el resultado electoral de sus acciones;
- la giroscópica; en la que los electores buscan a un representante cuya constitución interna pueda preverse que desembocará en el resultado deseado por el elector sin incentivos externos;
- y sustitutiva¹⁴, en la que un legislador representa a ciudadanos de fuera de su distrito y, por tanto, fuera del control electoral.

Estos modelos reintrodujeron elementos que anteriormente habían sido descuidados por algunos teóricos. Por ejemplo, con la representación anticipatoria, puesto que el representante no puede saber a ciencia cierta qué desearán los ciudadanos en las próximas elecciones ni el resultado exacto de sus políticas, se recupera la prudencia —frente a la mera constatación de si las promesas se cumplieron— y se pone el acento en la comunicación y educación

14. *Surrogate representation.*

mutua (Mansbridge, 2003: 518); un campo en el que aparecen importantes exigencias normativas (García Guitián, 2005: 118) para no caer en la manipulación. Por esta y otras vías, estos modelos de Mansbridge (2003: 525) trajeron al frente una concepción más deliberativa y sistémica de la representación, teniendo un claro impacto sobre el resto de autores tratados.

Uno de los elementos que hacen más interesante su trabajo es que los distintos modelos pueden combinarse, pero también plantear exigencias normativas conflictivas. Por ello, cuando las preferencias de los electores no sean en “su propio interés a largo plazo” o sean incompatibles con el bien general, lo que el representante debe hacer resulta “indeterminado” desde la teoría política; múltiples formas de actuación podrían ser legítimas, siempre que respeten el modelo/combinación de modelos que elijan seguir (ibídem: 526)¹⁵.

En 2009, la autora fue aún más lejos, formulando la idea de un “modelo de selección” de representación: frente al modelo de *accountability* más común, basado en el miedo a las sanciones, en este otro se asume que los representantes tienen motivos propios para realizar los deseos de los representados. Aunque la monitorización nunca debería estar completamente ausente, el modelo de selección entendido de forma radical no la necesita. En su lugar, requiere contextos políticos no corrompidos, donde los candidatos pudieran presentarse abiertamente y los electores tuvieran la información necesaria y los mecanismos para elegir candidatos con los que compartan objetivos y que estén motivados internamente para seguirlos (2009: 379, 393).

Mansbridge pretende así superar la distinción delegado/fideicomisario¹⁶, ya que el modelo de selección no implica ni mandato ni jerarquía, y nos muestra que los efectos de aferrarse a un modelo de sanciones pueden no solo acarrear bloqueos fruto de la falta de confianza, sino también afectar sobre el tipo de candidatos que atrae la política, sobre la imagen de esta y, en definitiva, llevar a que los castigos desalojen la búsqueda del interés general de la vida pública (un elemento cuya importancia acabamos de destacar de mano de Urbinati) (Mansbridge, 2009: 379, 386-387, 392-393). De esta forma, alejarse demasiado del modelo de selección tendría un grave efecto sobre la calidad de nuestras democracias.

Por su parte, ya vimos que Saward prorroga lo normativo, pero no por ello deja de abordarlo. Destaca que los representantes de la sociedad civil pueden recurrir a la elección y que, aun sin hacerlo, pueden cumplir criterios democráticos sin las trabas que a veces encuentran los electos. En la sociedad civil, además, encontramos otras formas de control como la no asistencia, dejar de pagar cuotas, etc. (Saward, 2010: 142-143).

15. Aunque Rehfeld (2011: 637) ha criticado estos modelos porque en su opinión no permiten ver que el representante puede estar siguiendo uno en concreto mientras los ciudadanos siguen otros, creo poder afirmar que se equivoca: aunque no coincidan, el modelo debe incluir el comportamiento de ambos, pues es un modelo sobre una relación y sus expectativas, independientemente de que en la realidad una de las partes no sea como el otro desease. De otro orden es su crítica contra la formulación de modelos complejos como estos y su sustitución por herramientas más analíticas.

16. *Trustee* o representante independiente.

Saward entiende la legitimidad democrática como la evidencia de suficiente aceptación por parte de los representados apropiados, y quizá por audiencias, bajo condiciones razonables de juicio (ibídem: 144-145). Para evaluar si existe esta suficiente aceptación, el factor tiempo resulta fundamental: por eso introduce la noción de provisionalidad (ibídem: 153). Como condiciones del juicio, así como elemento que permite la mejor evaluación de si hay aceptación, el autor aboga por una “sociedad abierta”, tomando como base la poliarquía de Dahl (Saward, 2010: 154-155), en la que los ciudadanos sean libres para reclamarse como representantes de unos u otros intereses, organizarse y presionar, y para recibir y evaluar esas reclamaciones (Saward, 2008: 1008). Su trabajo deja abierta la posibilidad de una representación democrática en sociedades cerradas, si bien esta sería difícil de identificar —incluso para los propios representados.

Este autor insiste en la importancia de la disponibilidad cultural, en la que llega a incluir las leyes electorales e instituciones (Saward, 2010: 75, 163). Sin embargo, su énfasis en la aceptación y en las condiciones del juicio (ibídem: 146) deja en la sombra la posibilidad de que en condiciones de juicio óptimas puedan aceptarse prácticas representativas que no sean nada democráticas, sea por el contexto o por convicciones culturales.

En este punto, la minuciosidad de la formulación de Rehfeld resulta más ventajosa. Para este autor, es la evaluación de las “reglas de reconocimiento” lo que nos permitirá saber si estamos ante un caso democrático de representación (Rehfeld, 2006: 11). Estas reglas incluyen:

- la regla que define al grupo de cualificados para convertirse en representantes;
- la regla de decisión considerada por la audiencia adecuada para seleccionar al representante entre los candidatos;
- la persona o personas que la audiencia cree que debe realizar esta selección (agente seleccionador).

Pese a que Saward (2010: 25), quizá basado en esto, piensa que Rehfeld puede estar reduciendo lo democrático a lo electoral, debe advertirse que el trabajo del autor es más sutil. Por ejemplo, nos dice que en un sistema democrático, el agente seleccionador, el grupo representado y la audiencia relevante que debe reconocer la representación suelen coincidir (Rehfeld, 2006: 11), pero es muy cuidadoso al introducir ese “suelen” que abre la puerta a ocasiones en las que no sea así.

Además, ha realizado un interesante trabajo para desbrozar la división delegado/fideicomisario que permite avanzar en la identificación del elemento democrático. En el artículo con el que abrió su polémica con Mansbridge, Rehfeld (2009: 215) argumentaba que la dicotomía delegado-fideicomisario (entre mandato imperativo e independencia del representante) oculta la distinción entre tres elementos analíticamente diferenciables: 1) los objetivos (si el representante sigue el interés de una parte o el interés general); 2) la fuente del juicio (si debe permanecer fiel a su juicio o al de otros —quizá, el de sus representados); 3) la sensibilidad a las sanciones —y a qué sanciones.

El delegado actuaría por el bien de una parte, confiando en un juicio ajeno y siendo muy sensible a las sanciones, mientras el fideicomisario todo lo contrario, quedando ocultas otras combinaciones lógicas, hasta un total de ocho posibles roles. Y, lo que es más relevante para la cuestión que nos ocupa, también ocultaría la diferencia entre la localización de la autoridad para decidir cómo se actúa y dichos roles. Esta última diferencia hace posible imaginar que ciudadanos con un férreo control del representante le exijan que actúe como un fideicomisario; y al contrario, un representante independiente que decidiese *motu proprio* actuar como delegado (Rehfeld, 2009).

El rol que adopte el representante es independiente de su condición como tal (2009: 215); sin embargo, saber quién determina qué rol debe seguir dicho representante nos permitirá localizar la autoridad y, por tanto, descubrir si estamos ante una relación democrática o no. Además, la cuestión de cómo tomen las decisiones también es relevante para el análisis de su democraticidad (ibídem: 229)¹⁷.

En opinión de Saward, tanto Mansbridge como Rehfeld estarían equivocados al construir este tipo de tipologías de roles, pues los hacedores de reclamaciones representativas estarían en realidad creándolos y utilizándolos como instrumentos retóricos ante unas u otras audiencias, según su —a veces cínica— conveniencia (Schaap *et al.*, 2012: 123; Saward, 2010: 71-72). Sin embargo, la formulación de modelos normativos no está de más. Además, de nuevo creo que Rehfeld (2009: 228) podrá integrar esta crítica si insiste en la multiplicidad de audiencias, como hace al afirmar que el diputado que va a explicar a los electores su actuación hace de estos electores la audiencia relevante y actúa por ello de forma distinta.

El debate, por tanto, está lejos de ser concluido. Sin embargo, como he tratado de mostrar, se ha recorrido un largo camino desde la “versión estándar” de representación hasta estas concepciones más abiertas a los nuevos y más complejos contextos en que vivimos (Castiglione y Warren, 2006: 1-2). En este camino, el ensanchamiento del concepto ha permitido avanzar mucho en la normalización de la compleja relación entre democracia y representación, aunque también ha supuesto la aparición de nuevas exigencias normativas. Quizá sea el momento de difundir en nuestras sociedades estas nuevas concepciones y romper con otras viejas instaladas en nuestra cultura política y que solo entorpecen los intentos de profundizar en democracia.

Referencias

- Abellán, Joaquín. 2011. *Democracia. Conceptos políticos fundamentales*. Madrid: Alianza Ed.
- Ankersmit, F. R. 2002. *Political representation*. Stanford University Press.

17. Debo reconocer que la construcción de Rehfeld es bastante más compleja y enrevesada en este respecto, hablando muchas veces en términos condicionales que denotan un trabajo inacabado y con ello sobrepasando las posibilidades de este artículo. Esperemos su posición sea aclarada en su próximo libro.

- Ankersmit, F. R. 2007. "Political representation and political experience: an essay on political psychology", *Redescriptions, II*: 21-44.
- Castiglione, Dario y Mark E. Warren. 2006. *Rethinking Democratic Representation: Eight Theoretical Issues*. Summary of Representation Workshop Issues.
- D'Entreves, Maurizio Passerin. 2008. "Hannah Arendt", en Edward N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*.
- Dovi, Suzanne Lynn. 2007. *The good representative*. Malden, MA: Blackwell Pub.
- Dovi, Suzanne Lynn. "Political Representation", en Edward N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*.
- García Guitián, Elena. 2005. "El Significado de la Representación Política", en Rafael del Águila Tejerina (ed.), *La representación en el derecho (Anuario)*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid; Boletín Oficial del Estado.
- García Guitián, Elena. 2007. "Representación", en Ricard Zapata-Barrero (ed.), *Conceptos políticos en el contexto español*. Madrid: Síntesis.
- García Guitián, Elena. 2009. "Representación y participación: la rendición de cuentas en las democracias contemporáneas", en Manuel Menéndez Alzamora (ed.), *Participación y representación política*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Manin, Bernard. 1997. *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge Univ Press.
- Mansbridge, Jane. 2003. "Rethinking Representation", *American Political Science Review*, 97 (4): 515-528.
- Mansbridge, Jane. 2004. "Representation Revisited: Introduction to the Case against Electoral Accountability", *Democracy & Society*, 2 (1).
- Mansbridge, Jane. 2009. "A 'Selection Model' of Political Representation*", *Journal of Political Philosophy*, 17 (4): 369-398.
- Mansbridge, Jane. 2011. "Clarifying the Concept of Representation", *The American Political Science Review*, 105 (3): 621-630.
- Pateman, Carole. 1970. *Participation and democratic theory*. Cambridge, etc.: Cambridge University Press.
- Pitkin, Hanna F. 1972. *The concept of representation*: University of California Press.
- Pitkin, Hanna F. 2004. "Representation and Democracy: Uneasy Alliance", *Scandinavian Political Studies*, 27 (3).
- Plotke, David. 1997. "Representation is Democracy", *Constellations*, 4 (1): 19-34.
- Rehfeld, Andrew. 2005. *The concept of constituency. Political representation, democratic legitimacy, and institutional design*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Rehfeld, Andrew. 2006. "Towards a General Theory of Political Representation", *The Journal of Politics*, 68 (1): 1-21.
- Rehfeld, Andrew. 2009. "Representation Rethought: On Trustees, Delegates, and Gyroscopes in the Study of Political Representation and Democracy", *The American Political Science Review*, 103 (2): 214-230.

- Rehfeld, Andrew. 2011. "The Concepts of Representation", *American Political Science Review*, 105 (3): 631-641.
- Sartori, G. 1999. "En defensa de la representación política", *Claves de razón práctica*, 91: 2-6.
- Saward, Michael. 2006. "The representative claim", *Contemporary Political Theory*, 5 (3): 297-318.
- Saward, Michael. 2008. "Representation and Democracy: Revisions and Possibilities", *Sociology Compass*, 2 (3): 1000-1013.
- Saward, Michael. 2009. "Authorisation and Authenticity: Representation and the Unelected*", *Journal of Political Philosophy*, 17 (1): 1-22.
- Saward, Michael. 2010. *The representative claim*. Oxford: Oxford University Press.
- Schaap, Andrew, Simon Thompson, Lisa Disch, Dario Castiglione y Michael Saward. 2012. "Critical Exchange on Michael Saward's The representative claim", *Contemporary Political Theory*, 11 (1): 109-127.
- Urbinati, Nadia. 2000. "Representation as Advocacy: A Study of Democratic Deliberation", *Political Theory*, 28 (6): 758-786.
- Urbinati, Nadia. 2004. "Condorcet's democratic theory of representative government", *European journal of political theory*, 3 (1): 53-75.
- Urbinati, Nadia. 2005. "Continuity and Rupture: The Power of Judgment in Democratic Representation", *Constellations*, 12 (2): 194-222.
- Urbinati, Nadia. 2006. "Political representation as a democratic process", en *Redescriptions. Yearbook of Political Thought, Conceptual History and Feminist Theory*.
- Urbinati, Nadia. 2008. *Representative democracy. Principles and genealogy*. Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Urbinati, Nadia y Mark E. Warren. 2008. "The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory", *Annual Review of Political Science*, 11 (1): 387-412.
- Washington University in St. Louis. 2013. *Andrew Rehfeld | Department of Political Science*. http://polisci.wustl.edu/andrew_rehfeld (acceso 14/10/2013)

Presentado para evaluación: 17 de octubre de 2013

Aceptado para su publicación: 9 de noviembre de 2013

PEDRO ABELLÁN ARTACHO, Universidad Complutense de Madrid
p.abellan@ucm.es

Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración en 2010, es doctorando becario FPU en el Departamento de Ciencia Política III de la UCM con el proyecto de tesis "La idea de democracia en la prensa española". Tras alcanzar la suficiencia investigadora en Comunicación Política en el Instituto Ortega y Gasset (2011), ha cursado asignaturas de posgrado en Teoría Política y Análisis del Discurso en la Universidad de Essex (2011-2012) y cursos en el uso de NVIVO 10 en la investigación cualitativa.

Javier Redondo

Elementos para el análisis comparado de los sistemas y procesos políticos

Inmaculada Szmolka Vida (ed.). Granada: Universidad de Granada, 2012

Es de agradecer que cada vez mayor número de manuales y libros colectivos editados en los últimos años estén dotados de coherencia interna, uniformidad y sistematización. También que traten de aportar algo más que el mero repaso de los temas nucleares de la disciplina. Sería un contrasentido que un manual no estuviera concebido con arreglo a estos parámetros. Normalmente, el cumplimiento riguroso de estos cánones es mérito del editor, que ha de establecer los criterios a partir de los que se ha de articular el conjunto de la obra. En este caso están bien claros; y también son bien claros para el lector, que al final es lo verdaderamente importante. De tal modo que el esfuerzo por facilitar la comprensión del libro es ciertamente notable; además, el resultado cumple a la perfección con su finalidad: nos encontramos ante un material didáctico para profesores y alumnos de Ciencias Políticas. Por tanto, la coordinación ya es un serio indicio de que estamos ante un buen manual de análisis comparado; y por fuerza, un manual ha de tener vocación pedagógica. Sin embargo, no todos los manuales la asumen. Este sí lo hace. Más aún, nos proporciona herramientas conceptuales indispensables.

Desde que Lijphart renovara el estudio comparado de los sistemas políticos en los años setenta —también lo hicieron antes, y por otras vías, Almond (1956), Eckstein y Apter (1963) y Almond y Powell (1966)— ha llovido mucho y han cambiado muchas cosas. Antes de ellos —pero igualmente durante un tiempo después—, los manuales sobre regímenes contemporáneos del mundo se debatían entre el Derecho Constitucional Comparado y el estudio *compartimentalizado* y geográficamente diferenciado de los sistemas políticos. Si acaso podríamos retrotraernos a Mckenzie y a los años cincuenta, pero sus

análisis comparados se centraban en la África poscolonial. A comienzos de la misma década, en 1951, apareció el nuclear estudio de Duverger sobre partidos políticos, muy parecido a lo que entendemos como un estudio comparado hoy día, pues los casos analizados estaban supeditados a las variables. A partir de ese momento irrumpieron obras centradas en los partidos pero que constituyen el núcleo duro de toda la disciplina. De hecho, cinco generaciones y muchas *modelaciones* después, el libro de Duverger es difícilmente superable. Lo cual nos debe hacer repensar a todos acerca del futuro —y el presente— de la Ciencia Política.

El caso es que todavía no había muestras evidentes de análisis comparado multivariable; y los primeros aparecidos durante una de las mejores etapas de la Ciencia Política incorporaban una perspectiva histórico-estructural, como fueron los de Lipset y Rokkan (1967). La introducción de estudios a partir de variables ponderables, y no tomando como referencia y caso el Estado, modificó sustancialmente no solo el formato de la disciplina sino la manera de abordar su conocimiento.

A la par que la nueva indexación de este tipo de trabajos se desarrollaron otras dos tendencias: hacia la cuantificación y, en íntima relación con ella, a la clasificación de los regímenes políticos. La incorporación de métodos matemáticos permitió evaluar los regímenes por sus resultados. No se trata de discutir si los criterios utilizados para la evaluación son o no inocentes, pero sí hemos de poner el acento en que el estudio de los sistemas políticos desde el campo de la Ciencia Política nos ha permitido establecer un continuo en el que ubicar a cada uno de los regímenes que trabajemos con mayor precisión que hace medio siglo. Esto no quiere decir tampoco que debamos olvidarnos de los orígenes remotos de la disciplina: tres siglos antes de Cristo, Aristóteles clasificó con agudeza los regímenes políticos. Esa clasificación de las formas políticas evolucionó al mismo ritmo que lo hicieron las formas y modalidades de Estado. Hoy, como bien nos indica la profesora Inmaculada Szmolka en este texto que reseñamos, la realidad es tan compleja que resulta insuficiente hablar de democracias y no democracias. Es más, tampoco podríamos, a partir de esta primera separación, clasificar cada uno de los sistemas. Szmolka subraya que realmente la dificultad de la cuestión radica precisamente en delimitar la ubicación de la delgada línea roja que separa las democracias de las no democracias. Sabemos que hay muchos tipos de democracias y otros tantos tipos de no democracias; también podemos ubicarlas en el continuo. Ahora, nos propone Szmolka, denominemos los lugares y las fronteras entre unos modelos y otros dentro del mismo espectro. Por simplificar, no nos refiramos a más o menos democracia y, en la línea de Collier y Levitsky (1997), empleemos adjetivos para dotar al término de sustantividad. Hablemos de democracias plenas, defectivas o autoritarismos pluralistas. Dado que en este debate la ideología presiona para desplazar a la Ciencia, este tipo de investigaciones, plasmadas en el libro que edita la Universidad de Granada, ofrece indicadores precisos y categorías que, sin ser excesivamente complejas, son lo suficientemente completas. Además, la profesora Szmolka es experta en regímenes del mundo árabe, de modo que sabe el terreno resbaladizo que pisa cuando tiene que afinar sus definiciones.

En este sentido, el volumen no trata de buscar un consenso sobre lo que son y no son democracias, pero introduce conceptos y nociones muy válidas para que al revisar la disciplina encontremos algo con lo que completar nuestras explicaciones. Como bien se indica en el título, los autores tratan de aportar elementos para el análisis. Más allá de que últimamente abusamos mucho de este término, *elementos*, cuando realmente queremos decir pautas, el manual es una guía: ofrece unas pautas y con ellas unos instrumentos. Y son esos instrumentos para el análisis sin duda lo mejor del libro. Aparte, reiteramos, en su peculiar y loable sencillez. El alumno de Políticas, insisto de nuevo, encuentra aquí categorías clarificadoras.

Decíamos arriba que los libros colectivos corren el riesgo de ser desiguales. Y certifi-cábamos que el editor —en este caso editora— ha hecho un notable esfuerzo por unificar los criterios. Lo que ocurre es que luego hay temas más o menos renovados, novedosos y adaptables al formato requerido y, por otro lado, no todos los autores plasman de igual modo sus conocimientos sobre los asuntos que tratan.

Es de sumo interés el capítulo 1, dedicado a los regímenes políticos, en el que se hace un fructuoso y muy útil ensayo de clasificación desde una perspectiva renovada. Igualmente ilustrativo resulta el capítulo 2, pero tan centrado en ofrecer una nueva propuesta que ha olvidado citar quizá el más completo estudio editado en castellano recientemente sobre las formas de Estado y, concretamente, los modelos federales: el trabajo del profesor Roberto Blanco Valdés (2012). Los capítulos 3, 4 y 5 muestran un afán innovador nada fácil de conseguir, pues se centran en estructuras o instituciones, por definición, menos propensas a los cambios: Parlamento, las formas de gobierno en virtud de la definición del poder Ejecutivo y la ubicación, organización y límites del poder Judicial. Al final, el mérito de estos tres capítulos está en consonancia con el del resto del libro: la concreción, la claridad, la esquematización, la clasificación y la dotación de pautas para el análisis. Además, y no es poca cosa, la incorporación de terceros países a la investigación. Es decir, muestran, como el conjunto de la obra, un considerable esfuerzo investigador. En otras palabras: hay resultados, de mayor o menor enjundia, pero los tenemos. Por aportar alguna idea que pudiera ser aprovechada en el futuro: cuando hablamos de estructuras hemos de manejar también una conceptualización de origen anglosajona que distingue entre democracias consolidadas y estados en construcción. Muchos de los estados que aparecen en este análisis son, según esta terminología —ciertamente de raigambre occidental—, estados en construcción, en cuanto que ni son, democracias ni laicos (observamos una identificación confusa entre estado y democracia) (Fukuyama, 2004).

Los capítulos que siguen, del 6 al 8, se centran en temas clásicos de nuestra disciplina: partidos, procesos electorales y cultura política. Su virtud radica en la aplicación del horizonte analítico, esto es, de nuevo, el número de países considerados. Sin embargo, aparte de apoyarse en los estudios clásicos, lo cual es de agradecer, no ofrece títulos nuevos ni se refiere a los últimos avances en la materia. No vamos a elevar este comentario a categoría de crítica por dos motivos: primero porque ya hemos dicho que los trabajos clásicos siguen constituyendo la médula de la Ciencia Política; y en segundo lugar, porque estamos ante un manual que tiene las ambiciones propias de un manual. En este sentido

debemos recalcar que no podemos evaluar un texto o un proyecto por lo que no quiere ser. Esta obra no pretende ser innovadora sino, insistimos, clasificadora y clarificadora.

El capítulo 9, dedicado a la comunicación política, se centra principalmente en evaluar la libertad de expresión. De hecho, el campo es tan complejo y tan inconcreto que se torna inabordable en tan pocas páginas. Quizá el error se halle en la concepción del mismo. La comunicación política no debió constituir una variable de análisis. Queda claro que las variables que se analizan son la libertad de prensa y el pluralismo informativo. De tal modo que desembocamos en una redundancia. Si reducimos al mínimo este capítulo concluimos con un ejercicio de retórica del tipo: el pluralismo informativo y la libertad de prensa están más amenazados allí donde los resortes democráticos son menores y las democracias más débiles (y a la inversa). Seguramente el autor estaba impelido por los rigores del marco de la investigación y, sobre todo, lo que hay que destacar es, como en la mayoría de los casos, los aportes concretos a la investigación. No obstante, debemos recurrir a los fundamentales trabajos de Pipa Norris.

Desde otra óptica, la misma crítica y la misma solvencia encontramos en el capítulo dedicado a los grupos de interés. En este caso quedan muy claras las tipologías de regulación y la recapitulación de las teorías más significativas. A ellas trata de adaptar el autor los nuevos casos con los que trabaja. Más aún y más adelante podríamos trazar un vínculo analítico entre ambos capítulos: medios y grupos de interés.

El capítulo 12, dedicado a la gestión comparada de la gestión pública, constituye una sucinta recopilación, acaso demasiado breve, pero también gracias a ello perfectamente clara para los no iniciados en un campo cada vez más frecuentado y complejo. Los dos últimos pasajes del libro abordan aspectos relativamente nuevos y por tanto tratan de orientarse, sobre todo el tema 13 —que se refiere a la globalización, la regionalización y la integración política—, hacia aspectos más novedosos de la disciplina. Globalización y gobernanza a modo de conclusión. Todo manual que se precie incluye capítulos sobre estos aspectos, tanto es así, que Sodaro (2004) se plantea ya si la globalización es un fenómeno nuevo o viejo (otro debate más amplio y con otras consideraciones nos llevaría hacia terrenos cuasi especulativos: ¿acaso la globalización, o sea, la configuración de redes y ampliación del mercado —en sentido amplio— no es una tendencia histórica de siglos?). En fin, ciertamente, el camino recorrido por este manual nos conduce a revisitar la disciplina de la comparación. Siempre y cuando, eso sí, tengamos clara la advertencia de Detienne (2001): ¿podemos comparar lo incomparable?

Por último, no podemos pasar por alto —y a riesgo de resultar reiterativos—, ya que hemos hecho referencia a ello, el planteamiento de la obra. Todos los capítulos siguen el mismo esquema: objetivos, conceptualización, clasificación, evaluación y discusión (presentada a partir de *temas para el debate y ejercicios prácticos*). Es un planteamiento original, aunque no tan atrevido como las nuevas publicaciones procedentes del mundo anglosajón (Van Belle, 2013): más visuales, innovadoras e incluso más sencillas. En algunos casos hasta se pasan de frenada con la trasgresión, de modo que en este punto medio hallamos la virtud de conjugar, tal como apuntábamos más arriba, solidez y sencillez; rigor y claridad.

Referencias

- Almond, Gabriel A. 1956. "Comparative Political Systems", *Journal of Politics*, 18: 391-409.
- Almond, Gabriel y Bingham G Powell. 1975. *Política comparada. Una concepción evolutiva*. Buenos Aires: Paidós (1ª edición original, 1966).
- Almond, Gabriel A. y Verba Sidney (1970). *La cultura cívica*. Madrid: Euramericana (1ª ed. original, 1963; estudio revisitado: 1980).
- Blanco Valdés, Roberto (2012). *Los rostros del federalismo*. Madrid: Alianza.
- Collier, David y Steven Levitsky. 1997. "Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research", *World Politics*, 49, abril: 430-451.
- Detienne, Marcel. 2001. *Comparar lo incomparable*. Barcelona: Península (1ª ed. original, 2000).
- Duverger, Maurice. 1996. *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica, DF (1ª ed. original, 1951).
- Ekstein, Harry y David E. Apter (1963). *Comparative Politics. A Reader*. Nueva York: Free Press.
- Fukuyama, Francis (2004). *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Barcelona: Ediciones B (1ª ed. original, 2004).
- Lijphart, Arend. 2000. *Modelos de democracia*. Barcelona: Ariel (1ª ed. original, 1999).
- Lipset Seymour, Martin y Stein Rokkan (eds.). 1967. *Party Systems and Voters Alignments: Cross National Perspectives*. Nueva York: Free Press.
- Mackenzie, William James Millar. 1962. *Elecciones libres*. Madrid: Tecnos (1ª ed. original, 1958).
- Norris, Pippa. 2000. *A Virtuous Circle? Political Communications in Post-Industrial Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Van Belle, Douglas A. 2013. *A novel Approach to Politics*. California: Sage, Thousand Oaks.

Alessandro Gentile

Los Estados de bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada

Eloisa del Pino y M^a Josefa Rubio Lara (eds.). Madrid: Tecnos, 2013, 372 pp.

Las políticas de austeridad están protagonizando la fase más aguda de la crisis financiera tanto en España como en el resto de Europa. En los discursos públicos o durante las ruedas de prensa de los representantes políticos y de gobierno nos quedamos con la misma pregunta que a menudo viene amplificada por los medios de comunicación: “¿El Estado de bienestar es un lujo que nos podemos permitir en los tiempos actuales?”. Una pregunta así se podría entender como una invitación a reflexionar sobre los efectos sociales de la grave crisis que estamos atravesando, pero también es posible interpretarla como una dura provocación. Por un lado, teniendo en cuenta la coyuntura de inestabilidad estructural inaugurada en 2008, se llama la atención sobre la sostenibilidad económica del modelo societario que ha caracterizado las últimas décadas de nuestra vida y se plantea renunciar a ella en búsqueda de un modelo alternativo que sea más conveniente. Por el otro, se define al Estado de bienestar en términos sesgados y parciales. Se prescinde así de cualquier referencia a los logros que hasta la fecha han sido conseguidos por los sistemas públicos de protección y de seguridad social a través del reconocimiento de unos derechos básicos de ciudadanía y de la apuesta (e inversión) para intervenciones políticas dirigidas al mantenimiento de la integración y de la cohesión social.

Este libro nos ayuda a posicionarnos frente a esta ambivalencia y a reconocer este sesgo.

En él, vemos reunida y ordenada toda una serie de argumentos, informaciones y reflexiones importantes sobre cómo participar en el debate que esta pregunta suscita al día de hoy.

Las dos editoras hacen hincapié en los estudios teóricos y empíricos clásicos de las ciencias políticas y del análisis de las políticas públicas para sentar las bases de una publicación

articulada y consistente. El resultado es un manual muy denso y detallado que se distribuye en dos partes, después de una introducción con los principales enfoques adoptados y temas tratados. En la primera parte, se presentan los orígenes, las características y las trayectorias de los cuatro regímenes de bienestar en los países de la Europa occidental (Continental, Liberal, Socialdemócrata y Mediterráneo) a partir del periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial. A cada régimen está dedicado un capítulo. Los diversos autores siguen un guión similar que los lleva a describir las formas en que el Estado, el mercado y la sociedad civil (con el tercer sector) se relacionan entre sí de cara a la provisión de medidas para la inclusión y la protección social. En concreto, se plantean los rasgos distintivos así como las características estructurales, funcionales y axiológicas de cada régimen. Se hace también referencia a las posibilidades de cambio y de reforma de los sistemas de bienestar dependiendo de las estrategias políticas de nuestros representantes, del mismo cambio de las políticas en sus formas, contenidos, destinatarios, etc., o de las actitudes de los ciudadanos en la arena electoral, cuando deciden premiar o castigar a un determinado programa de gobierno.

En la segunda parte, se adopta una más explícita perspectiva comparada para presentar los distintos ámbitos de la política social que fundamentan las prerrogativas y los objetivos de los Estados de bienestar en Europa occidental. Su diversidad depende de cómo estas políticas hayan ido cambiando en sus contenidos y otros aspectos como, los actores involucrados, los procesos de concertación social, los marcos normativos de referencia, los desafíos coyunturales en el escenario nacional e internacional y los resultados obtenidos.

El listado de los diversos tipos de política social que se trabajan en este libro es amplio.

Nos podemos acercar a su lectura de dos maneras para realizar consultas fáciles y muy útiles. Es posible averiguar el papel de una determinada política en su sistema de bienestar de pertenencia, así como la continuidad o la ruptura de sus características o lógicas fundacionales, tras comprobar cómo este varía entre países o regímenes diferentes o a lo largo de periodos distintos de la historia más reciente. Se puede realizar también una lectura completa que nos ofrezca una visión de conjunto sobre la transformación de todos los aspectos troncales de las políticas sociales adoptadas en Europa. El recorrido de los capítulos de esta segunda parte se desarrolla desde las políticas sanitarias hasta las políticas de lucha contra la pobreza, pasando por el análisis de las reformas de las pensiones, las políticas de protección por desempleo, la atención a la dependencia, las políticas educativas y las políticas familiares. Una consideración particular merece el último capítulo del libro, donde se hace hincapié en la sostenibilidad financiera del Estado de bienestar según las alternativas de políticas fiscales que se han adoptado hasta ahora y que se podrían adoptar de cara al futuro.

Para describir y explicar cada uno de estos temas, en las dos partes del libro se recoge la experiencia de investigación de diecinueve afirmados conocedores de la historia y de la evolución del Estado de bienestar en España y en el resto de Europa occidental, cada uno de ellos es experto en un ámbito concreto de las políticas sociales. Entre ellos destaca un núcleo de investigadores adscritos al Grupo POSEB (“Políticas Sociales y Estado de Bienestar”) del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC, al cual pertenece Eloisa del Pino, la primera editora del libro) y otros académicos con una consolidada

trayectoria investigadora sobre el análisis de las políticas públicas desde una perspectiva comparada.

Esta estructura y la exposición de cada contenido hace la lectura accesible y enriquecedora tanto para los profesionales del sector (desde la academia y desde las instituciones políticas) como también para los que se acerquen por primera vez, y especialmente desde las aulas universitarias, al estudio de las políticas sociales y de los Estados de bienestar.

Sin embargo, se consigue encontrar el valor añadido de este libro una vez que se consigue entender la posición que los autores asumen frente a las políticas de austeridad actualmente en curso. Lejos de adoptar posturas superficiales o retóricas, en cada contribución se desarrolla con rigor una descripción analítica puntual de un ámbito de la política y se recoge una evidencia empírica sintética y actualizada que nos sirve para entender de dónde surge la crisis y en qué medida esta afecta al Estado de bienestar.

De esta forma, en este libro disponemos de pruebas tangibles sobre la relación entre crisis económica y crisis social y sobre cómo interpretarla, utilizando distintos puntos de vista y poniendo atención en las tensiones ideológicas y políticas intrínsecas a esta misma relación. Para resaltar las debilidades que podrían hacer poco viables en el largo plazo algunos pilares del Estado de bienestar, los expertos que han participado en la realización de este libro llegan a explicaciones compartidas: los desequilibrios de poder entre las grandes fuerzas financieras y la sociedad civil, la precariedad vital de los ciudadanos en un contexto globalizado y de creciente privatización de la esfera pública, y la progresiva polarización e individualización social (con el surgimiento y la difusión de los nuevos riesgos sociales) son todos aspectos que se han reforzado con la inestabilidad de los sistemas de bienestar.

Gracias al estudio comparado desarrollado en el libro tenemos constancia de cómo las desigualdades de clase y las discriminaciones hacia colectivos socialmente más vulnerables (niños, jóvenes, mujeres, inmigrantes y personas mayores) han crecido con el progresivo debilitamiento de aquellas mismas instituciones que estaban pensadas para contrarrestarlas. La crisis de los Estados de bienestar refleja un cambio de paradigma importante que inevitablemente produce estas consecuencias. Los autores de cada capítulo dibujan las trayectorias de las políticas sociales hasta llegar a pronosticar un cambio formal y sustancial ya en curso, en el que grandes poderes fácticos (financieros, liberales y conservadores) se están aprovechando de la depresión económica —tal como hicieron en otras coyunturas similares— para reordenar los equilibrios de poder entre categorías sociales existentes, redimensionando cualquier iniciativa política de redistribución de la riqueza.

Las contribuciones de este libro nos ofrecen la posibilidad de hacer un seguimiento preciso de este proceso. Gracias a ello, conseguimos comprender mejor las razones de las prioridades políticas que se están desarrollando en España. El estudio de las reformas del sistema de desempleo, por ejemplo, es muy interesante para conocer el paradigma de *workfare* hacia el cual nos dirigimos y entender que las últimas reformas del mercado de trabajo en nuestro país y en el resto de Europa son plenamente congruentes con esta estrategia. Asimismo, las mareas ciudadanas “blanca” y “verde” no podrían justificarse si antes no se entendieran las formas en que se han llevado a cabo reformas en pos de la creciente privatización en la

sanidad o de la desequilibrada concertación escolar en el sistema educativo, respectivamente. Estos datos son aun más evidentes si miramos a España en comparación con el resto de Europa y si añadimos otras variables explicativas que nos ayuden a conocer mejor los rasgos generacionales en los riesgos de pobreza de nuestro país, la sobrecarga funcional de nuestros hogares debido a la limitada disponibilidad de políticas familiares y a la ineficacia de nuestra política de dependencia, o más bien si observamos las reformas del sistema de jubilación en nuestros países vecinos y nos preguntamos con preocupación cómo la capitalización de las pensiones nos afectará pronto.

El conjunto de estas reformas son también el reflejo de una nueva configuración del reparto de competencias administrativas y políticas entre distintos niveles de gobernanza. Por ello, otros aspectos transversales a todas las políticas sociales analizadas en el libro son la descentralización de los poderes de gobierno a nivel regional y local, de cara a una mayor proximidad social de las intervenciones públicas, y las dinámicas intrínsecas de construcción de un Modelo Social Europeo como proyecto institucional ambicioso, cuya influencia en las estrategias nacionales es un hecho ya real y concreto.

Este libro nos ayuda a manejar conceptos claros e informaciones esenciales dentro de un contexto tan complejo, poniéndonos en condición de conocer mejor las lógicas y las funciones del Estado de bienestar en nuestro país y en los países vecinos y, sobre todo, cuáles son los retos todavía pendientes para las políticas sociales.

Leyendo estas páginas, nos surge la idea de que en la actualidad se está reeditando (bajo otras formas) el modelo que Karl Polanyi formuló en su famosa publicación *The Great Transformation* (en 1944), sobre la contraposición entre economía y sociedad. La encrucijada del Estado de bienestar se refiere a cómo la expansión del mercado provoca efectos destructivos en la sociedad y a cómo esta misma sea capaz de activar unos mecanismos de protección para controlar tal expansión. Siguiendo las pautas de continuidad y de reforma de las políticas sociales aquí recopiladas, entendemos que el neoliberalismo posindustrial está limitando las acciones defensivas de las instituciones que configuraban el sistema keynesiano-fordista, modificando su espíritu originario y a menudo privándoles de cualquier capacidad operativa. Salir de la crisis significa establecer nuevos equilibrios entre sociedad y economía, marcando un nuevo orden social y existencial para los ciudadanos dentro de un marco de bienestar que ahora solo podemos vislumbrar. La nueva arquitectura institucional de los sistemas de protección social nos dicen cómo queremos salir de esta crisis. Razones prácticas e ideológicas se entremezclan en las tensiones que fundamentan este pasaje de época.

Este libro puede considerarse una brújula imprescindible para saber hacia dónde dirigirse, además de una herramienta didáctica muy valiosa para aprender a distinguir entre un verdadero derecho, como bien esencial e incommutable, y un mero lujo, privilegio de unos pocos, cuando hablamos de Estados de bienestar.

Mateo Ballester

El pensamiento de Juan Ginés de Sepúlveda. Vida activa, humanismo y guerra en el Renacimiento

Francisco Castilla Urbano. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013, 318 pp.

Juan Ginés de Sepúlveda es un caso paradigmático de autor que, pese a contar con una producción amplia y variada, es generalmente recordado por una sola idea o planteamiento, que pasa de alguna forma a encarnar; la celebridad que la posteridad ha otorgado a Sepúlveda se debe casi exclusivamente a su toma de posición en el debate que se produjo a mediados del siglo XVI sobre la legitimidad de las conquistas en el Nuevo Mundo, y el trato que correspondía conceder a sus habitantes. Frente a autores cuyas posturas son consideradas más acordes con la sensibilidad actual, como Francisco de Vitoria o Bartolomé de las Casas, Sepúlveda es representado como el adalid de un pensamiento reaccionario que justificaba en cualquier caso la conquista, así como el posterior dominio y explotación de los indígenas. En el momento cumbre de esta controversia, la célebre Junta de Valladolid que se desarrolla en los años 1550 y 1551, la brillante figura de Bartolomé de las Casas encuentra en el imaginario popular su némesis, su reverso oscuro, en la figura de Sepúlveda, implícitamente defensor de todo aquello que Las Casas condenaba.

Buena parte de la producción académica especializada en torno a Sepúlveda no ha sabido liberarse totalmente ni de esta limitada aproximación, restringida a los planteamientos del autor sobre la conquista del Nuevo Mundo, ni de ciertas percepciones estereotipadas en relación con esta cuestión. Tampoco ha advertido la evolución en las formulaciones de Sepúlveda durante los treinta años en los que produjo escritos sobre este tema.

El libro aquí reseñado de Francisco Castilla Urbano se presenta como un intento de superar esas limitaciones, algo que consigue plenamente, y puede sin duda considerarse el estudio más sólido de Sepúlveda. El profesor Castilla ofrece una visión completa, coherente,

matizada y acertadamente contextualizada del pensamiento y la obra del autor, además de novedosas e interesantes conclusiones.

Muchas son las aportaciones de esta investigación; en primer lugar, aspectos centrales del pensamiento de Sepúlveda son puestos en relación con su profundo conocimiento de la tradición humanista italiana. Sepúlveda vivió más de dos décadas en Italia, y su alta valoración de la vida activa, frente a importantes corrientes intelectuales que la minusvaloran en contraste con la vida contemplativa, debe encuadrarse en el contexto intelectual del Renacimiento italiano, que concede gran valor a la actividad pública y a la búsqueda de la gloria por medio de esta. Tanto las formas políticas de la Italia de la época como el pensamiento de algunos autores centrales de la antigüedad greco-latina (como Aristóteles y Cicerón, de los que Sepúlveda era gran conocedor) apuntan en ese sentido. Desde una vinculación política distinta, Sepúlveda transfiere al servicio a la monarquía las virtudes que desde el humanismo italiano a menudo se vinculaban al servicio a la república.

Enlazando con esta idea de la defensa activa de la comunidad propia como un deber moral, Sepúlveda hace una encendida defensa de la guerra contra el Turco, poco después del fallido asedio a Viena por las tropas de Solimán. El alegato de Sepúlveda a menudo se expresa en forma de crítica al supuesto pacifismo de Lutero, a quien Sepúlveda asigna, probablemente de forma deliberada según Castilla, los argumentos de Erasmo. Castilla argumenta también de forma convincente que el texto de Sepúlveda reproduce en buena medida los escritos previos de Luis Vives sobre esta cuestión.

El ensalzamiento de la vida pública activa, acorde con los valores de la antigüedad clásica y pagana, no supone no obstante en Sepúlveda un rechazo de los valores de la religión cristiana, como es el caso en Maquiavelo. Resulta de gran relevancia la afirmación de Castilla, que desarrolla lo ya sugerido por Prosperí y Mechoulán, de que en el *Democrates primus* (del que se conserva un manuscrito de 1533) ya hay alusiones a Maquiavelo, lo que convierte al humanista cordobés en el primer autor crítico del diplomático florentino del que exista constancia.

Pese a las críticas, Sepúlveda comparte no obstante valores centrales con Maquiavelo; entre otros, además del aprecio por la vida activa y las virtudes cívicas, la idea de la historia como *magistra vitae*, y la identificación entre enriquecimiento de los individuos y decaimiento del espíritu de sacrificio por la comunidad. Críticas y coincidencias ofrecen ambas un claro testimonio de la familiaridad de Sepúlveda con el pensamiento del filósofo florentino, y en general con la tradición humanista italiana de su época.

Aunque la obra y el pensamiento de Sepúlveda abarcan cuestiones diversas, la legitimación de la conquista en el Nuevo Mundo y el trato a dar a los indígenas fueron temas a los que el autor concedió gran importancia, y sobre los que volvió periódicamente durante un largo lapso de tiempo. La posición de Sepúlveda al respecto está muy alejada de la sensibilidad actual, pero también de la idea de que las conquistas en el Nuevo Mundo eran legítimas en todo caso, y de que los indígenas podían ser esclavizados por los conquistadores españoles. Castilla demuestra que los juicios de Sepúlveda en estas cuestiones responden a una línea de razonamiento coherente con el pensamiento expresado en el resto

de su obra y no, como a menudo se ha querido ver, a los intereses de los encomenderos o de la monarquía, que tenían por otro lado pretensiones contrapuestas. A pesar de que los encomenderos en el continente americano en alguna ocasión le vieron como el valedor de sus ambiciones, y de que estuvo muy cercano al círculo cortesano, resulta incorrecto caracterizar a Sepúlveda como un mercenario intelectual, dispuesto a adaptar su argumentación a las exigencias del entorno.

Frente a la actitud más crítica de Francisco de Vitoria y Bartolomé de las Casas, Sepúlveda defiende la acción conquistadora. La idea central de la argumentación de Sepúlveda es que la conquista permitía evangelizar a los indígenas, apartarles de las malas costumbres y las prácticas idólatras, y propiciar su salvación. La legitimación del dominio se basa en una gradación jerárquica de las cualidades de los pueblos, en la que los españoles se sitúan en una posición de absoluta y evidente superioridad respecto a los indios. El objetivo de la conquista no debía ser, frente a lo que era práctica habitual, esclavizar a los indígenas para ponerlos al servicio de los españoles, sino reducirlos a servidumbre para que estuviesen en disposición de asimilar los valores y principios religiosos de un pueblo superior, legitimado por ello para tutelarles.

Aunque Sepúlveda justifica la agresión militar sobre los pueblos indígenas independientes, y aunque su respeto por las culturas originales de estos pueblos es nulo, no deja de enfatizar, con intensidad creciente según pasan los años, que esto no legitimaba prácticas de explotación. Ciertamente es que Sepúlveda dedica poca atención al hecho de que los actos de conquista suponían en la práctica feroces abusos sobre la población indígena sometida, abusos que a menudo minimiza, y que considera en cualquier caso un mal menor frente al bien conseguido.

Su idea de que los propios conquistadores podían en ocasiones asumir el gobierno de los territorios conquistados, siempre y cuando diesen prioridad a la evangelización, muestra una evidente falta de realismo. Se trata del aspecto más polémico de sus propuestas, que recibió el más enérgico rechazo de Las Casas, y la aprobación de los encomenderos, pues ambos interpretaban en esto una legitimación de hecho de las prácticas existentes. La propuesta fue asimismo probablemente mal acogida en medios monárquicos, pues tal procedimiento venía a establecer una suerte de nueva nobleza en el continente americano, con un alto grado de autonomía respecto al poder regio.

Castilla llama asimismo la atención sobre el hecho de que también en la legitimación de la conquista española resulta relevante el bagaje de humanismo italiano de Sepúlveda. El humanista cordobés ve en el imperio español la versión actualizada del romano; un ente civilizador que representa a un pueblo superior, y que con sus conquistas amplía el ámbito de la más elevada cultura. Sepúlveda no presenta a los españoles como sustitutos de los romanos, sino como superiores, en parte porque propagan la recta fe cristiana, pero también como reacción al desprecio que los humanistas italianos a menudo mostraban por España. Sepúlveda presenta a los españoles como un pueblo excelso, adornado de las más altas virtudes, y desarrolla un discurso que Castilla considera expresión de patriotismo. La excepcionalidad y grandeza de los españoles se proyecta hacia el pasado, donde estos siempre han brillado por su valor, honor y rectitud en la fe.

El estudio sería quizá más completo si se hubiese realizado una labor de aclaración conceptual sobre qué se entiende cuando, al hablar del pensamiento de Sepúlveda o la mentalidad de la época, se recurre a términos como *patriotismo*, *nación*, *intereses nacionales*, y también *nacionalismo* en alguna ocasión (pp. 41 y 97). Se trata de conceptos a los que distintos autores asignan significados variados, y que algunos no consideran aptos para designar realidades del siglo XVI, por lo que resulta conveniente aclarar en qué sentido se emplean.

Por otro lado, con independencia de las etiquetas con las que definamos el pensamiento de Sepúlveda, sus concepciones en relación a la *nación española* (según sus propios términos) contrastan con muchas perspectivas actuales sobre el origen del fenómeno nacional, que no reconocen la vigencia de tales ideas en fechas tan tempranas. Castilla presta especial atención a las reiteradas referencias en el discurso de Sepúlveda a la superioridad de los españoles sobre los demás pueblos o naciones; a los españoles se les asignan unos excelsos orígenes, una historia y mitos gloriosos, y un largo elenco de héroes, que son la expresión concreta de un carácter colectivo específico y excelso. Los españoles son además identificados con una monarquía hispana de antiquísimo origen, núcleo del nuevo imperio, y con el proyecto universal que este representa. La constatación de que estas ideas ya eran formuladas a mediados del siglo XVI resulta de gran valor en el debate sobre el origen de las identidades nacionales en general, y la española en particular.

En definitiva, la investigación de Castilla Urbano pasa a ser la gran obra de referencia sobre Juan Ginés de Sepúlveda. El estudio es de una gran brillantez expositiva y sus conclusiones son novedosas y convincentes. En su autor se unen una gran profundidad intelectual con el conocimiento extenso tanto de la obra del humanista cordobés como del entorno intelectual —español, italiano y europeo en general— en el que se inserta.

Referencias

- Baron, H. 1966. *The Crisis of the Early Italian Renaissance: Civic Humanism and Republican Liberty in an Age of Classicism and Tyranny*. Princeton: Princeton University Press.
- Baron, H. 1993. *En busca del humanismo cívico florentino: ensayos sobre el cambio del pensamiento medieval al moderno*. México: FCE.
- Castilla Urbano, F. 2000. *Juan Ginés de Sepúlveda (1490-1573)*. Madrid: Ediciones del Orto.
- Fernández-Santamaría, J. A. 2007. *Juan Ginés de Sepúlveda: la guerra en el pensamiento político del Renacimiento*. Madrid: CEPC.
- Gómez Moreno, A. 1994. *España y la Italia de los humanistas. Primeros ecos*. Madrid: Gredos.
- González Rodríguez, J. 1981. *La idea de Roma en la historiografía indiana: 1492-1550*. Madrid: CSIC.

- Hankins, J. (ed.). 2000. *Renaissance Civic Humanism: Reappraisals and Reflections*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Losada, A. 1973. *Juan Ginés de Sepúlveda a través de su "Epistolario" y nuevos documentos*. Madrid: CSIC.
- Maravall, J. A. 1986. *Antiguos y modernos. Visión de la historia e idea de progreso hasta el Renacimiento*. Madrid: Alianza Editorial.
- Rus Rufino, S. 2012. *Antropología y ética aristotélica en Juan Ginés de Sepúlveda (en las obras Sobre el Destino, Teófilo y Demócrates primero)*. Palermo: Officina di Studi Medievali.
- Skinner, Q. 2002. *Visions of Politics. Volume II. Renaissance Virtues*. Cambridge: Cambridge University Press.

Giuseppe Messina

Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura

Laura Pautassi y Carla Zibecchi (coords). Buenos Aires: Editorial Biblos, 2013, 451 pp.

El objeto de esta obra colectiva es ofrecer una reflexión en torno al cuidado y, en particular, en torno a la situación actual de las mujeres, quienes son las principales proveedoras del mismo, en el caso de la región latinoamericana. Como se afirma en la introducción al volumen, el cuidado es un “concepto complejo que comprende un conjunto de actividades necesarias para la existencia y el desarrollo de las personas” (p. 9). En concreto, el cuidado asume una importancia fundamental para aquellas personas que no están en condiciones de “autocuidarse”, es decir, presentan algún grado de dependencia: niñas y niños, adultos mayores, personas enfermas o con discapacidad, etc. Pero debe recordarse que, en el ámbito de la división sexual del trabajo predominante, también los varones no dependientes suelen beneficiarse, dentro del hogar, de las actividades de cuidado proporcionadas por las mujeres. Para ser más precisos, el cuidado incluye no solo las actividades interpersonales directas, servicios que una persona proporciona a otra para cubrir alguna de sus necesidades, sino también el trabajo doméstico necesario a la realización de esas actividades, sea la realización de servicios, de manutención del hogar o la adquisición y transformación de bienes. Por poner un ejemplo, el cuidado relacionado con la alimentación de los miembros del hogar, necesita de trabajo doméstico que incluye toda una serie de actividades que van desde hacer la compra, a cocinar, servir la comida, lavar los platos, etc.

Los trabajos contenidos en este volumen estudian la cuestión del cuidado y la posición de la mujer en la sociedad latinoamericana desde un enfoque de derechos, considerando que si existe “un obstáculo concreto para que las mujeres puedan lograr una situación de igualdad de oportunidades real y sustantiva” en particular, respecto a “las dificultades que

enfrentan para avanzar en sus ocupaciones y carreras profesionales” es “la existencia de una división sexual del trabajo que continúa perpetrando a las mujeres como las principales —frecuentemente las únicas— encargadas del cuidado y el trabajo reproductivo del hogar” (p. 11). Esta desigualdad de género estructural instalada en nuestras sociedades, ya que casi ninguna se libra de ella, afecta por lo tanto a los grados de libertad y autonomía de las mujeres y puede llegar a perjudicar su calidad de vida, en los casos en que los recursos de los que disponen sean insuficientes a contratar en el mercado servicios de cuidado, que alivien su carga de trabajo, o el Estado compense esta situación con políticas públicas de cuidado¹. Debe añadirse que el hecho de que en las ciencias sociales se haya empezado a tratar sistemáticamente del cuidado solo en los últimos años es significativo de cómo esta cuestión permanece en gran medida invisibilizada a la atención de los actores sociales, con efectos muy negativos sobre la condición de las personas cuidadoras ya que “socava la idea del cuidado como obligación del conjunto de la sociedad” (p. 12) y ya no solo responsabilidad individual de cada una de ellas.

En su conjunto, este libro colectivo contiene una discusión exhaustiva, fundamentada en el estado de la investigación científica en torno al cuidado, con el objetivo de analizar la situación actual de esta cuestión en los países de América Latina, a partir de una evaluación de los avances y retrocesos observados, respecto a las múltiples dimensiones desde las cuales se puede abordar este problema. En particular, a lo largo de los artículos, se discute sobre la distribución social del trabajo de cuidado, a raíz de la división sexual del trabajo y de los efectos de las políticas públicas; del impacto social y económico que esta situación tiene tanto sobre las personas cuidadoras como sobre las receptoras; del vínculo entre el cuidado y otros fenómenos sociales como la pobreza y los procesos migratorios; del papel del Estado, examinando las políticas públicas que conforman los denominados “sistemas nacionales de cuidado”, es decir, tanto la erogación directa de bienes y servicios, con una atención especial a las infraestructuras de cuidado (por ejemplo, jardines de infancia), como también las transferencias monetarias a favor del sector no estatal y de los hogares, y sus efectos sobre la condición de los cuidadores. Esta tarea se lleva a cabo con resultados remarcables gracias a que los autores incluidos en el trabajo provienen de disciplinas como el derecho, la sociología, la economía, la demografía, la antropología y la ciencia política, lo que permite abordar una cuestión compleja como el cuidado desde una pluralidad de aportes y perspectivas.

Por lo que concierne su estructura, el libro se compone de tres partes. En la primera parte, se discute de la evidencia empírica disponible sobre la situación del cuidado en América Latina, y las relaciones que se establecen entre el cuidado y las estructuras económicas y sociales, las políticas públicas y los regímenes de bienestar. Estos temas están recogidos en los artículos de Flavia Marco Navarro y María Nieves Rico y de Juliana

1. Cabe decir que las profesiones relacionadas con el cuidado están altamente feminizadas, así que el hecho de que se produzca una elevada desfamiliarización, pasando de las actividades de cuidado dentro del hogar a las que tienen lugar en el mercado o en el sector público, no significa que se hayan transformado las relaciones de género sino más bien que ha habido una redistribución desde el trabajo no remunerado al remunerado.

Martínez Franzoni y Koen Voorend: en el primero se subraya cómo en la región las formas de provisión del cuidado tienen un carácter esencialmente privado e individual a causa de las carencias de la acción estatal, lo que contribuye de forma decisiva a la perpetuación de las desigualdades de género y a la segmentación del cuidado según niveles de ingreso; en el segundo, se estudian las variaciones de la organización familiar del cuidado y las políticas sociales entre regímenes de bienestar y sus efectos en las desigualdades de la región. Este cuadro se completa con el tercer artículo de Laura Pautassi, donde se reafirma la naturaleza de derecho fundamental del cuidado y, como tal, su universalidad, interdependencia e indivisibilidad respecto a los otros derechos humanos fundamentales, con independencia de la condición o posición que ocupe la persona titular. Además, en cuanto derecho, de él originan obligaciones positivas y negativas asociadas, cuyo cumplimiento de parte del Estado puede y debe exigirse, incorporando estándares a la acción estatal que puedan ser verificados sobre la base de indicadores que son, a la vez, mecanismos de exigibilidad de esos derechos. Dos trabajos concluyen la primera parte aportando nuevos elementos a la discusión. En el artículo de María-Ángeles Durán y Susana García Díez se discute de las carencias en las estadísticas disponibles en torno al tema del cuidado, en particular en referencia a las encuestas sobre el uso del tiempo, y qué dificultades conlleva, por lo tanto, medir el aporte fundamental del cuidado al bienestar de las personas y cómo estimar su variación en el tiempo y a lo largo de los estratos sociales; mientras que en el artículo de Marcela Cerrutti, Alicia Maguid y Georgina Binstock se discute de las interrelaciones entre los fenómenos migratorios y las actividades de cuidado, analizando fenómenos como las familias divididas, la maternidad a distancia y el surgimiento de cadenas globales de cuidados.

La segunda parte del trabajo está centrada en el análisis de las experiencias de las cuidadoras y de los factores que contribuyen a las situaciones de marginación social en las que se encuentran sumidas muchas de ellas. El artículo de Cecilia Grossman parte de los derechos de las personas mayores al cuidado para luego discutir la situación de quienes deben asegurar su cumplimiento, afirmando la necesidad de una reforma de la normativa legal para reafirmar los deberes de solidaridad en el ámbito familiar y una más equitativa división sexual del trabajo, además de reconocer la responsabilidad estatal en apoyar a las familias en las actividades de cuidado. En la misma línea, Natalia Gherardi y Josefina Durán tratan de la histórica discriminación normativa que ha afectado a las trabajadoras del servicio doméstico, en el caso particular de Argentina, destacando los avances recientes en equiparar estas formas de trabajo con las condiciones de los otros asalariados. La segunda parte se concluye con dos estudios de caso. El primero, de Natacha Borgeaud-Garciandía, examina las dinámicas que se instauran en las relaciones laborales de cuidado a personas mayores “puertas adentro”, entre las trabajadoras, generalmente migrantes, las personas receptoras de cuidados y las familias empleadoras, a partir de entrevistas a cuidadoras, lo que permite adentrarse en la experiencia cotidiana de estas trabajadoras. En el segundo estudio de caso, a cargo de Carla Zibecchi, se estudia la experiencia de las mujeres cuidadoras en el ámbito comunitario. En particular, se discuten los efectos de las políticas de transferencias condicionadas en las

economías comunitarias, y los procesos superadores del asistencialismo que se han generado en ese ámbito, en el intento de construir infraestructuras no estatales de cuidado para la infancia y de profesionalizar sus actividades, junto con las tensiones y obstáculos a las que estas trabajadoras se enfrentan en su día a día.

Por último, en la tercera parte del trabajo se presentan tres estudios de caso en torno al tema de los servicios e infraestructuras de cuidado en América Latina. Cecilia Rossel y Diego Fernández escogen abordar el problema desde un ángulo novedoso y analizan el impacto del transporte público en la distribución del uso del tiempo y, en consecuencia, sobre las actividades de cuidado. De esta forma establecen una relación entre las decisiones de política pública sobre movilidad y la distribución espacio-temporal del cuidado, en particular para los sectores de clase media y baja. De ahí que los autores sugieran la importancia de estudiar las secuencias de actividades, y los itinerarios que cada una de ellas produce en el espacio, observadas en el ámbito de grupos familiares e individuos de distinta extracción social, para revelar las diferencias que se observan según el estrato socioeconómico y el género. El libro se concluye con dos estudios sobre procesos de reforma de las políticas públicas de cuidado en dos países de la región, Uruguay y Chile. Para el caso de Uruguay, Karina Batthyány estudia el diseño y la implementación a partir de 2010 del Sistema Nacional de Cuidado y cómo llega a situarse el cuidado al centro de la agenda de las políticas sociales en ese país, además de examinar los principales resultados que se evidencian en la Encuesta Nacional sobre Representaciones Sociales del Cuidado de 2011. Por su parte, Silke Staab discute de dos recientes reformas en el ámbito de las políticas públicas de cuidado en el caso de Chile: el impulso público a la expansión de los servicios de cuidado infantil entre 2006 y 2010 y la reforma de la licencia de maternidad en 2011. Si por un lado, la autora considera estas políticas un avance en el proceso de recuperación del Estado después de décadas de políticas neoliberales, que consienten un alivio de las cargas del cuidado para las mujeres cuidadoras, por el otro lado, las critica desde una perspectiva de género precisamente porque no ponen en cuestionamiento la división sexual del trabajo, al no poner en entredicho la distribución desigual de las responsabilidades de cuidado dentro del hogar.

En conclusión, se trata de un trabajo que es imprescindible para entender la problemática del cuidado en la región latinoamericana, pero cuyas reflexiones aportan también muchos elementos de discusión para otras realidades. De hecho, a lo largo de los artículos se hace referencia a la discusión europea y particularmente al caso de España, como en el caso del artículo que trata de las migraciones. La pluralidad de enfoques desde las que se aborda la cuestión del cuidado hace justicia a su complejidad, y representa un paso importante para consolidar este tema en la agenda política de América Latina, cuyo tratamiento es precondition necesaria para contribuir a solucionar, una vez por todas, el añoso problema de las desigualdades sociales en la región.

Instrucciones a los autores

La *Revista Española de Ciencia Política (RECP)* es una publicación cuatrimestral de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, cuya finalidad es difundir investigaciones de calidad en temas relacionados con la Ciencia Política, la Administración Pública y otros campos afines de las Ciencias Sociales.

La *RECP* aboga por la pluralidad de perspectivas epistemológicas y anima a los autores a escribir artículos desde distintas aproximaciones teóricas o metodológicas para explicar fenómenos políticos empíricos de relieve. La evaluación y selección de artículos y notas de investigación para su publicación se basará en criterios de calidad, originalidad, relevancia y consistencia metodológica, y será realizada por especialistas ajenos a la revista según la metodología del “doble ciego”, que mantiene el anonimato de autores y evaluadores.

Envío de manuscritos

Los manuscritos se enviarán utilizando la aplicación que a tal efecto está disponible en la página web de la revista <http://www.recp.es>, pinchando la opción “enviar artículo”.

El envío de manuscritos presupone, por parte de los autores, el conocimiento y aceptación de estas Instrucciones.

Mientras el manuscrito esté en proceso de evaluación por parte de la *RECP*, los autores/as no lo presentarán para su evaluación a otras revistas.

Los trabajos han de ser inéditos en cualquier lengua. Será responsabilidad del autor/a informar sobre la situación de los derechos de autor. La publicación de un trabajo que atente contra dichos derechos será responsabilidad del autor/a.

El autor del envío o remitente será el destinatario de todas las comunicaciones relacionadas con la propuesta que emita la Secretaría de la *RECP* a través de la plataforma OJS habilitada por la revista. Esta persona se hará responsable, en el caso de que existan varios autores, de contactar con sus colaboradores y de facilitar a través de la plataforma la información necesaria sobre los mismos, haciéndose responsable de los posibles conflictos sobre la autoría del manuscrito. Si se desea cambiar al autor destinatario de las comunicaciones, deberá solicitarse explícitamente.

Idiomas de los originales

La *RECP* acepta trabajos en español e inglés y publica sus números en ambos idiomas. Si se envía una versión en inglés, la calidad del inglés debe ser perfecta, por lo que el texto debe haber sido escrito o revisado por una persona nativa de lengua inglesa.

Tipos de originales aceptados

- **Artículos:** trabajos de investigación originales, de carácter teórico o empírico. Tendrán una extensión máxima de 9.000 palabras, incluidas las notas y las referencias bibliográficas.
- **Notas de investigación:** información breve sobre hallazgos singulares o nuevas aportaciones. Su extensión máxima será de 6.500 palabras, incluidas notas y referencias bibliográficas.
- **Recensiones:** breves ensayos que analizan una novedad editorial de interés académico para la temática de la revista. La extensión máxima será de 2.000 palabras. Deberán incluir las referencias bibliográficas citadas.

Derechos de autor

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

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

La *RECP* también recomienda y permite a sus autores que licencien su obra bajo la licencia de ***Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 3.0 España (CC BY-NC-ND 3.0 ES)***, que implica que el artículo y la nota de investigación pueda copiarse, distribuirse y comunicarse públicamente bajo la condición de que en los créditos se reconozca explícitamente al autor y la obra bajo la forma establecida por éste, sin derecho a su explotación comercial y la elaboración de obras derivadas.

Prácticas deshonestas: plagio y fraude científico

A efectos de lo estipulado en la Ley de Propiedad Intelectual respecto a las acciones y procedimientos que puedan emprenderse contra quien infrinja los derechos de propiedad intelectual, la publicación de un trabajo que atente contra dichos derechos será responsabilidad de los autores/as, que serán los que asuman los conflictos que pudieran tener lugar por razones de derechos de autor. Los conflictos más importantes pueden darse por la comisión de plagios y fraudes científicos. Se entiende por **plagio**:

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

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

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

Formato

De los artículos y las notas de investigación se subirá una versión en *word* con letra *Times New Roman* 12, con el texto sin justificar ni los comienzos de párrafo sangrados en la web de la revista. También se completará en la aplicación una breve semblanza curricular (no más de 150 palabras) del autor/autores con todos los datos completos, incluidos los de filiación institucional y los correos electrónicos de cada uno, así como la indicación de quién es el autor destinatario de todas las comunicaciones con la revista.

Tablas y gráficos

Todas las **tablas y gráficos** estarán numeradas con números arábigos correlativos tras la palabra “tabla” o “gráfico” (según el caso). Han de tener un título conciso que refleje su contenido, y en el pie debe citarse la fuente, aunque sean de elaboración propia, en cuyo caso se pondrá: “elaboración propia”. Han de enviarse incrustadas en el lugar que les corresponda en el texto. A su vez, habrá que presentarlas aparte en la versión original de la aplicación utilizada (Photoshop, PowerPoint, Acrobat, Excel, etc.).

Las **imágenes** habrán de enviarse incrustadas en el texto y también aparte, en formato tif o jpeg, debiendo tener una resolución de 300 píxeles/pulgada, con un tamaño mínimo de 10 cm de ancho.

Firma

Se respetará escrupulosamente el orden de los autores que figure en el original enviado. Respecto a la forma de las firmas, se recomienda lo siguiente:

- a. Nombre + Apellido.
- b. Si hay dos nombres, se recomienda usar la firma Nombre + Inicial del segundo nombre + Apellido.
- c. Para dos apellidos, Nombre + (Inicial del segundo nombre) + Primer apellido + Segundo apellido.

Título

Los artículos y notas de investigación llevarán el título en español e inglés. No es recomendable emplear títulos de más de quince palabras, tendrá un marcado carácter informativo y reflejará fielmente el contenido del artículo. Debe evitar emplear palabras vacías e incluirá, dentro de lo posible, descriptores extraídos de tesauros de su especialidad. Debe evitarse el uso de abreviaturas, acrónimos, símbolos y fórmulas.

Resumen

Los artículos y notas de investigación irán precedidos de un breve resumen, en español e inglés. La versión española de los artículos no debe superar la extensión de 250 palabras, mientras que para las notas de investigación el límite se fija en 200 palabras. Su alcance debe ser estrictamente informativo y seguirá siempre la estructura *objetivos-métodos-resultados-conclusiones*. No puede incluirse en los mismos información que no figure en el texto del artículo. También deben evitarse palabras o expresiones poco significativas, perífrasis y frases excesivamente largas.

Descriptores

Se incluirá un máximo de 10 descriptores o palabras-clave, en español e inglés. Para favorecer su normalización, se extraerán de tesauros y vocabularios normalizados, entre los que podemos citar *CSA Worldwide Political Science Abstracts Thesaurus* y el *International Bibliography of the Social Sciences (IBBS) Thesaurus*.

Citas bibliográficas

Aparecerán en el cuerpo del texto, y nunca en notas a pie de página. Para las citas en el texto se empleará el sistema autor-año de Harvard (autor, año: página):

(Dahl, 1989: 323)

Los documentos con dos autores se citan por sus primeros apellidos unidos por “y” (Newton y Norris, 2000):

(Telles y Ortiz, 2011)

Si se cita el trabajo de tres o más autores, es suficiente citar el primer autor seguido de *et al.*:
(Amador *et al.*, 1989)

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

Cuando el apellido del autor citado forma parte del texto, debe indicarse siempre entre paréntesis el año de la obra citada.
Como afirma Goldthorpe (2010)...

Cada una de las citas bibliográficas debe corresponderse con una referencia en la bibliografía final. Deben evitarse las autocitas, restringiéndose su uso únicamente a los casos imprescindibles.

Notas

Su uso debe ser excepcional, y se situarán a pie de página. Únicamente contendrán texto adicional y en ningún caso incluirán referencias bibliográficas.

Bibliografía

Se incluirá al final del artículo o nota de investigación. Únicamente contendrá referencias citadas en el texto. Por tanto, queda expresamente prohibido incluir referencias adicionales. Básicamente se seguirá el sistema Harvard, sin bien se utilizan minúsculas en los títulos y se eliminan los paréntesis para los años. Las autorías se ordenarán alfabéticamente. Las normas que se deben seguir a la hora de citar la bibliografía al final del texto son las siguientes:

- a. Apellido(s), Nombre. Se utilizará la forma desarrollada del nombre. Si el nombre es compuesto, debe desarrollarse el primero y a partir del segundo usarse solo la inicial. En caso de autoría múltiple los autores irán separados por comas, excepto el último que llevará “y”. A partir del segundo autor, el nombre se escribirá en orden directo: nombre, apellido. Si se da el caso de que la obra tenga varios autores sin especificar, se pondrá VV. AA.

Sageman, Marc y Bruce Hoffman. 2008. “Does Osama still call the shots? Debating the containment of al Qaeda’s leadership”, *Foreign Affairs*, 87 (4): 4163-4166.

VV.AA. 2003. *Introducción a la economía y administración de empresas*, Madrid. Ediciones Pirámide.

- b. Cuando en el listado bibliográfico aparecen varias obras de un mismo autor se citarán comenzando con el primer trabajo que haya sido publicado.

Navarro, Clemente J. 2000. “El sesgo participativo. Introducción a la teoría empírica de la democracia participativa”, *Papers*, 61: 11-37.

Navarro, Clemente J. 2002. *Democracia asociativa y oportunismo político*. Valencia: Tirant lo Blanch.

- c. El año de publicación debe incluir a, b, c, etc. en caso de que exista en la bibliografía más de una obra del autor fechada en el mismo año (por ej.: 2008a, 2008b, etc.).

Rancière, Jacques. 2006a. “Diez tesis sobre la política”, en *Política, policía, democracia*. Santiago de Chile: Ediciones Lom.

Rancière, Jacques. 2006b. “Política, identificación, subjetivación”, en *Política, policía, democracia*. Santiago de Chile: Ediciones Lom.

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

Artículos de revista

Enders, Walter y Todd Sandler. 1993. “The effectiveness of antiterrorism policies: a vector-auto-regression-intervention analysis”, *American Political Science Review*, 87 (4): 829-844.

Monografías

Dahl, Robert. A. 1999. *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus.

Partes de monografías

Wildavsky, Aaron. 1989. “A cultural theory of leadership”, en Brian D. Jones, ed., *Leadership and politics: new perspectives in Political Science*. Lawrence: Kansas University Press.

Ponencias y comunicaciones de congresos

Boundi Boundi, Mohamed. 2008. “Marruecos: estructuras sociales y tendencias de consumo en una sociedad en transición”, en *Sociedad, consumo y sostenibilidad. Actas del XIII Congreso Nacional de Sociología en Castilla-La Mancha*, Toledo: Asociación Castellano-Manchega de Sociología.

Tesis no publicadas

Galais, Carolina. 2008. *¿Socialización o contexto? La implicación política subjetiva de los españoles (1985-2006)*. Fraile Maldonado, Marta (dir.), Universidad Pompeu Fabra, Barcelona.

Referencias a páginas web

Green, Melanie C., John A. Krosnick y Allyson L. Holbrook 2001. *The survey response process in telephone and face-to-face surveys. Differences in respondent satisficing and social desirability response bias*.

Disponible en web:

[http://www.Clas.ufl.edu/users/kenwald\(pos6757/spring02/tch62.pdf](http://www.Clas.ufl.edu/users/kenwald(pos6757/spring02/tch62.pdf)

[Consulta: 21 de septiembre de 2010]